**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение 3

Глава 1. Теоретические аспекты проблемы социального обеспечения и социальной защиты государственных служащих в Российской Федерации 6

1.1. Понятие, функции, виды социального обеспечения 6

1.2. Принципы социального обеспечения государственных служащих…………..13

1.3. Роль государства по обеспечению права на социальное обеспечение 19

Глава 2. Анализ системы социального обеспечения и защиты государственных служащих на примере Администрации Новгородской области. 26

2.1. Характеристика администрации Новгородской области 26

2.2. Социальное обеспечение и социальная защита государственных и муниципальных служащих Администрации Великого Новгорода 37

Заключение 46

Список литературы 48

**ВВЕДЕНИЕ**

Проводимые в настоящее время в России административная реформа и укрепление государственных органов управления тесно связаны с формированием единой и целостной государственной гражданской службы. Современная государственная гражданская служба России находится в стадии реформирования, т.е. активно идет процесс разработки нормативных правовых актов, поиск эффективных механизмов и технологий управленческой деятельности.

Развитие гражданской службы, обеспечивающей реализацию функций государства, создающей условия для повышения эффективности экономики и развития институтов гражданского общества, влечет за собой необходимость определения факторов и механизмов, способствующих реализации целей профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Для эффективного выполнения служебных обязанностей государственные гражданские служащие наделены особым правовым статусом, включающим в себя права, обязанности, запреты, ограничения и иные элементы. У гражданского служащего особый работодатель – государство, и для того, чтобы он профессионально и качественно исполнял свою служебную деятельность, имел эффективную мотивацию к труду, был застрахован от непродуманных управленческих технологий, нужна система статусных гарантий, комплекс мер социальной защиты, выработки которых он вправе требовать от государства.

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.

В федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в Указах Президента Российской Федерации определены правовые основы, сущность и структурные элементы системы социальной защиты государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Вместе с тем, в настоящее время система социальной защиты государственных гражданских служащих Российской Федерации недостаточно обеспечивает привлечение на службу достойных граждан, не развивает у служащих стремления к эффективной служебной деятельности. Отсутствие у большинства гражданских служащих уверенности в стабильности своего положения, недостаточная разработанность механизмов реализации социальной защиты, закрепленных в нормативных правовых актах, неудовлетворенность гражданских служащих собственным материальным обеспечением, несоответствующим напряженности труда, сказывается на стабильности кадров и эффективности их профессиональной деятельности.

Определенные в федеральном законе нормы социальной защиты требуют дальнейшего развития как в рамках принятия дополнительных нормативных документов, так и в форме определения организационных, экономических и управленческих механизмов реализации защитных мер.

Целью данной курсовой работы является изучение системы социального обеспечения и социальной защиты государственных служащих.

В соответствии с целью данной работы были поставлены следующие задачи:

* изучить виды, функции социального обеспечения и социальной защиты;
* проанализировать роль государства по обеспечению права на социальное обеспечение;
* дать характеристику администрации Новгородской области;
* исследовать социальное обеспечение и социальную защиту государственных и муниципальных служащих Администрации Великого Новгорода.

Объект исследования – государственная гражданская служба Российской Федерации.

Предметом исследования является система социального обеспечения и социальной защиты государственных служащих.

В качестве источниковой базы исследования использованы Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающие нормативные правовые основы развития системы социальной защиты государственных гражданских служащих, а областные законы Новгородской области, периодическая печать.

**ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1. Понятие, функции, виды социального обеспечения**

Конституцией РФ (ч. 1 ст. 39) каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Не являются исключением и государственные гражданские служащие.

Законодательство о социальном обеспечении государственных гражданских служащих, в том числе федеральных, находится в стадии реформирования (как, впрочем, и законодательство о социальном обеспечении в целом). Поэтому представляется весьма актуальной выработка системы принципов социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе. Эти принципы возникают в результате преломления общих принципов социального обеспечения через сферу особенностей государственно-служебных отношений и обеспечивают системный поход к реформированию социального обеспечения на государственной службе, к выработке его новых форм и видов.

Содержание понятия социального обеспечения, его параметры сформировались постепенно по мере развития самой системы социального обеспечения в нашей стране.

Социальное обеспечение как реально существующее общественное явление нуждается в научной обоснованности. Иногда определение того или иного понятия дает сам законодатель, и оно воспринимается наукой как легальное. Однако определение социального обеспечения как многоаспектного явления в законодательстве нет. Поэтому разными авторами это понятие трактуется по-разному. В науке сложились две основные концепции содержания понятия социальное обеспечения - экономическая и правовая.

Как экономическая категория социальное обеспечение служит определенным инструментом, используемым обществом, государством для решения одной из острейших проблем – социальной проблемы неравенства личных доходов людей, которые не являются следствием неравенства производительности труда и эффективности производства. В целях более справедливого распределения национального дохода во всех странах в начале 20 века получает развитие политика перераспределения доходов, осуществляемых государством с помощью фискальной и социальной политики, основным звеном которой как раз и является социальное обеспечение.

В то же время социальное обеспечение – это и правовая категория, так как государства реализуют политику перераспределения доходов посредством правового механизма, закрепляя нормативным путем организационно – правовые способы осуществления социального обеспечения; порядок образования соответствующих финансовой систем и их правовой статус, силы управления социального обеспечения; круг лиц, подлежащих социальному обеспечению; виды обеспечения, условия их предоставления; механизм защиты нарушенных прав.

Обеспечение адресовано человеку обществом, государством в тех случаях, когда он по независящим от него обстоятельствам нуждается в поддержке, оно гарантирует определенный социальный комфорт, восстанавливает статус полноценного члена общества. В связи с этим социальное обеспечение безусловно является и очень важной социальной категорией.

Исходя из вышесказанного, можно выделить сущностные признаки социального обеспечения на современном этапе:

1) государственный характер устанавливаемых в обществе организационно – правовых способов распределения совокупного общественного продукта через систему социального обеспечения;

2) законодательное закрепления перечня социальных рисков, признаваемых государством в качестве оснований для предоставления различных видов социального обеспечения;

3) закрепление в нормах права либо в договорах, санкционированных государством, круга лиц, подлежащих обеспечению;

4) нормирование государством социального стандарта обеспечения, ниже которого оно не может быть, путем законодательного закрепления видов обеспечения, его уровня и условий предоставления.

Выделив признаки социального обеспечения, можно дать его определение. Однако однозначного определения данного понятия не выработано. Это объясняется тем, что социальное обеспечение – это явление многоаспектное и любое данное определение не может быть универсальным, так как оно не способно одновременно охватить все сущностные стороны.

Специалисты в области права социального обеспечения (М.Л.Захаров, Э.Г.Тучкова, В.Галаганов) трактуют социальное обеспечение следующим образом: « Социальное обеспечение – это один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом, государством, для поддержания их полноценного социального статуса». «Государственное социальное обеспечение – это гарантированная система материального обеспечения граждан (в денежной и натуральной форме) по достижении определенного возраста, в случае инвалидности, потери кормильца, временной нетрудоспособности, воспитания детей, утраты трудового заработка или дохода и в других случаях, специально оговоренных законом, а также охраны их здоровья, осуществляемая за счет специально созданных внебюджетных фондов обязательного социального страхования, формируемых за счет страховых взносов и ассигнований из государственного бюджета Российской Федерации управомоченными органами в порядке установленном законодательством»[[1]](#footnote-1).

Можно встретить и такое определение, как «социальное обеспечение – система общественных отношений, складывающихся между гражданами и органами государства, местного самоуправления, организациями по поводу предоставления гражданам за счет специальных фондов медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность». Л.Ржаницина определяет понятие «социальное обеспечение» следующим образом: «Социальное обеспечение – это распределение пенсий, пособий и предоставление социальных услуг нетрудоспособным и приравненным к ним категориям граждан по постоянно действующим основаниям, нормам и правилам, определяющим общефедеральное законодательство как обязательное для всех участников и уровней».

К.Н.Гусов и М.О.Буянова под социальным обеспечением предлагают понимать «форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признанных государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества»[[2]](#footnote-2).

Таким образом, эти определения содержат сущностные признаки явления социального обеспечения и отражают его особенности.

Значение социального обеспечения в жизни общества определяется тем, какие функции оно выполняет, какие основные проблемы общества позволяет решить. К основным функциям социального обеспечения относятся:

1) экономическая функция социального обеспечения, сущность которой заключается в том, что государство использует социальное обеспечение в качестве одного из способов распределения части валового внутреннего продукта, тем самым оказывая определенное воздействие на выравнивание личных доходов граждан путем предоставления материальных благ вместо утраченного заработка либо наряду с ним при наступлении указанных в законах социальных рисков;

2) производственная функция, которая выражается в том, что право на многие виды социального обеспечения обусловлено трудовой деятельностью, а уровень обеспечения зачастую зависит от ее характера и размера вознаграждения за труд;

3) социальная (социально-реабилитационная) функция социального обеспечения способствует поддержанию социального статуса граждан при наступлении различных социальных рисков путем предоставления различных видов материального обеспечения, социальных услуг с целью поддержания достойного уровня жизни и предупреждения обнищания;

4) политическая функция позволяет государству специфическими для социального обеспечения средствами реализовывать основные направления социальной политики. Конституция РФ (ст. 7) закрепляет положение о том, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека Социальная политика как целенаправленное воздействие государства на условия жизни людей с целью реализации конституционных положений осуществляется главным образом через систему социального обеспечения. От того, насколько эффективно социальное обеспечение выполняет свою политическую функцию, зависит состояние социального покоя в обществе.

5) защитная функция заключается в том, что общество предоставляет социальное обеспечение в целях защиты граждан в трудной ситуации.

Социальное обеспечение осуществляется за счет средств, предназначенных для этих целей. В зависимости от источника денежных средств различают 2 вида социального обеспечения:

* государственное социальное обеспечение,
* негосударственное социальное обеспечение.

В зависимости от порядка формирования денежных средств государственное социальное обеспечение может осуществляться в различных организационно-правовых формах:

* государственное социальное страхование,
* государственное социальное обеспечение,
* государственная социальная помощь.

Государственное социальное страхование – это система, созданных государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального или социального положения работающих граждан, а также в иных случаях предусмотренных российским законодательством.

Государственная социальная помощь – новый вид материальной поддержки двух категорий населения: малоимущих семей и одиноко проживающих граждан, у которых доход ниже величины прожиточного минимума, установленных для данных категорий.

Независимо от источника денежных средств государственное социальное обеспечение осуществляется в различных видах: пенсии, пособии, компенсации, социальное обслуживание.

Пенсия – это регулярная денежная выплата, предоставляемая в целях возмещения гражданам заработной платы или иного дохода, которая производится в установленном законом порядке определенным категориям лиц из специальных фондов, предназначенных для этих целей. В зависимости от обстоятельств, по которым предоставляется право на пенсию, выделяют следующие виды пенсий: пенсия по государственному пенсионному обеспечению и трудовая пенсия.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению - это ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными федеральным законом, и которая предоставляется гражданам в целях компенсации им дохода, утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности), либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационной или техногенной катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста, либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию[[3]](#footnote-3).

Трудовая пенсия – это ежемесячная денежная выплата, которая производится в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, который получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными федеральным законом[[4]](#footnote-4).

Пособие – это денежная выплата (единовременная или периодическая), которая назначается отдельным категориям граждан в порядке и размерах установленных законодательством, с целью оказания дополнительной материальной помощи, и являются дополнительным к иному постоянному и основному источнику существования.

Компенсации – это денежные выплаты, адресованные лицам, нуждающимся в социальной поддержке по обстоятельствам, не зависящим от воли получателя. Среди них можно назвать следующие виды компенсаций: матерям, осуществляющим уход за ребенком до достижения им полутора лет, студентам, находящимся в академическом отпуске по медицинским показателям и др.

Социальное обслуживание – это деятельность социальных служб по поддержке, оказанию социально-бытовой, социально-медицинской, психолого-педагогической, социально-правовой услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. К основным видам социального обслуживания относятся: социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, временный приют, дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги.

**1.2. Принципы социального обеспечения государственных служащих**

Среди основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, определенных в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»[[5]](#footnote-5) и в ст. 4 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[[6]](#footnote-6), назван принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.

Как отмечает Г.В.Атаманчук, «в формировании и развитии государственной службы все, что касается ее профессионализма, должно быть поставлено на первое место. И здесь важно осознать, в чем же состоит современное понимание профессионала. Для него мало иметь высшее образование (одно или два) или степени кандидата либо доктора наук. Подобная подготовка есть лишь предпосылка профессионализма в государственной службе. К этому необходимо еще добавлять: комплексное развитие сознания, обеспечивающее государственный подход к любому делу; достаточный политический опыт, формирующий характер и волю; коммуникабельное дарование, благоприятствующее общению с людьми; значительную информационную подготовку, развивающую способности быстро схватывать, систематизировать и оценивать управленческую информацию»[[7]](#footnote-7). Без надлежащих усилий со стороны государства названные выше принципы построения государственной службы так и останутся лишь декларацией. Ведь профессионализм государственных служащих, их служение интересам государства являются целями реформирования системы государственной службы, достижение которых требует выполнения государством целого ряда предварительных условий, позволивших бы привлечь на государственную службу людей, обладающих перечисленными выше качествами. Среди этих условий одним из главных является обеспечение привлекательности государственной службы по сравнению с работой в частном секторе экономики, конкурентоспособности государства как работодателя. Речь идет о социальной защищенности государственных служащих, сбалансированности установленных для государственного служащего ограничений и предоставляемых ему государственных социальных гарантий, стабильности государственной службы, достойном вознаграждении за службу, поддержании авторитета государственной службы. Только обеспечив корпусу государственных служащих возможность стать частью формирующегося в Российской Федерации среднего класса, государство будет иметь не только моральное право требовать от них профессионального и честного исполнения своих обязанностей, но и широкую возможность выбора при замещении должностей государственной службы.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать следующие принципы социального обеспечения на государственной службе:

1. Всеобщность социального обеспечения на государственной службе. Этот принцип реализует применительно к государственной службе положение ст. 39 Конституции РФ о праве каждого на социальное обеспечение.

2. Многообразие оснований и видов социального обеспечения на государственной службе. Это означает, что государственные служащие вправе претендовать на социальное обеспечение по тем же основаниям, которые предусмотрены для всех остальных категорий населения, а также на особые виды социального обеспечения, устанавливаемые для них государством.

3. Дифференциация социального обеспечения государственных служащих в зависимости от социально значимых обстоятельств. Этот принцип призван учесть особенности прохождения государственной службы теми или иными категориями государственных служащих. Он в настоящее время проявляется, например, в том, что в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[[8]](#footnote-8) обязательному государственному страхованию подлежат жизнь и здоровье государственных гражданских служащих, проходящих службу именно в контролирующих органах (работники таможенных и налоговых органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ, а также иные категории государственных служащих по перечню, устанавливаемому Правительством РФ). Этим подчеркивается сложность такой разновидности государственной службы, поскольку, осуществляя контроль, государственный служащий должен быть профессионалом высочайшей квалификации (контролируя деятельность других государственных служащих) и при этом может испытывать колоссальные психологические нагрузки, а зачастую вынужден противостоять угрозам в свой адрес.

4. Обеспечение компенсации потерь государственных служащих в результате налагаемых на них экономических ограничений. Этот принцип означает, что в качестве компенсации экономических ограничений на государственной службе, а также тягот и лишений, связанных с ее прохождением, государственным служащим предоставляются соответствующие государственные социальные гарантии (раздел X Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15.08.01 № Пр-1496 (далее - Концепция).

5. Обеспечение привлекательности государственной службы по сравнению с деятельностью в негосударственном (коммерческом) секторе экономики. Система обеспечения на государственной службе (денежное вознаграждение, социальное обеспечение, иные гарантии) должна привлечь на государственную службу профессионалов. Для этого объем обеспечения на государственной службе должен быть, по крайней мере, не ниже, чем в частном секторе экономики.

6. Сопоставимость уровня социального обеспечения государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после смерти государственного служащего.

Особенности правового статуса государственных служащих непосредственно касаются членов его семьи, и в первую очередь тех, для которых они являются кормильцем. Члены семьи государственного служащего при его жизни разделяют все тяготы и ограничения государственной службы. Предусматривая повышенные меры социального обеспечения для государственного служащего, государство тем самым компенсирует ему (и членам его семьи) эти ограничения. Поэтому и после смерти государственного служащего все члены его семьи (не говоря уже об иждивенцах) вправе рассчитывать на дополнительные меры социального обеспечения, которыми они пользовались при жизни государственного служащего (например, медицинское обслуживание) либо традиционные виды социального обеспечения, повышенные пропорционально мерам дополнительного социального обеспечения самого государственного служащего.

Названные принципы являются основными принципами социального обеспечения как на федеральной государственной гражданской службе, так и на других видах государственной службы. Однако некоторые особенности современного института государственной гражданской службы делают возможным предложить еще несколько принципов социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе.

7. Создание механизма компенсации последствий потенциальных угроз жизни и здоровью государственных служащих, связанных с исполнением ими должностных обязанностей.

В связи с нестабильностью кадров в случае оставления государственной службы факт ее прохождения не должен негативным образом сказаться на возможностях реализации бывшим государственным служащим своего конституционного права на социальное обеспечение (т.е. в части пенсионного обеспечения, например, стаж государственной службы должен засчитываться в общий трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости; нахождение на государственной службе не должно препятствовать возможности формирования пенсионных накоплений для получения в дальнейшем накопительной части трудовой пенсии и т.д.). Поэтому применительно к сегодняшнему состоянию российской государственной гражданской службы можно сформулировать принцип:

8. Пребывание на федеральной государственной гражданской службе не должно негативно воздействовать на возможность реализации человеком права на социальное обеспечение в случае ее оставления.

Следующий принцип связан с федеративным устройством Российской Федерации и осуществлением в соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Речь идет о проблеме дифференциации в уровнях социальных гарантий, предоставляемых федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов РФ. На существование этой проблемы указано и в преамбуле Концепции: «…современное состояние государственной службы характеризуется … отсутствием целостной системы государственной службы. Государственная служба и на федеральном уровне, и на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти». Установление дополнительных гарантий для государственных служащих субъектов РФ было разрешено п. 5 ст. 15 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», и субъекты РФ весьма активно воспользовались этим правом. Поэтому один из принципов социального обеспечения на государственной гражданской службе может быть сформулирован следующим образом:

9. Единство (или, используя терминологию Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соотносительность) системы социального обеспечения федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Концепция и Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не дают ответа, каким образом должна быть решена эта проблема. В разд. II «Система государственной службы» Концепции содержится общее положение о том, что «Федеральная государственная служба, государственная служба субъектов Российской Федерации и муниципальная служба основываются на единых принципах регулирования вопросов … предоставления государственных социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение». А согласно разд. X «Оплата служебной деятельности государственного служащего, государственные социальные гарантии на государственной службе» государственным служащим обеспечивается единство основных государственных социальных гарантий независимо от уровня и вида государственной службы. Однако каким образом будет обеспечиваться такое единство, ни Концепция, ни Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не поясняют.

Следует предположить, что прямым запретом на установление дополнительных социальных гарантий для государственных гражданских служащих субъектов РФ дело не решить, тем более что конституционность такого запрета вызывает сомнения. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» допускает установление нормативными правовыми актами субъектов РФ дополнительных государственных гарантий для гражданских служащих субъекта РФ (ст. 53). В то же время нельзя мириться с положением, когда на территории одного субъекта РФ имеются государственные служащие «первого» и «второго» сорта, получающие за выполнение практически идентичных функций значительно отличающееся вознаграждение. Не говоря уже о том, что такая ситуация не соответствует конституционным принципам равенства и социальной справедливости, она вызывает конкуренцию между федеральной и региональной государственной службой, негативно влияет на уровень профессионализма федеральных государственных гражданских служащих, снижает авторитет федеральной власти.

Представляется, что решение этой проблемы должно осуществляться по двум направлениям. На федеральном уровне в ходе реформы государственной службы должны последовательно выполняться сформулированные выше принципы социального обеспечения, позволившие бы в конечном итоге создать систему социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе, достойную для применения в субъектах РФ. С другой стороны, федеральная помощь (в первую очередь финансовая, оказываемая в рамках исполнения федерального бюджета) субъектам РФ, реализация на их территории тех или иных экономических и социальных проектов может быть поставлена в зависимость от приведения в соответствие с федеральными стандартами системы материального (в том числе социального) обеспечения государственных служащих соответствующего субъекта.

Перечисленные выше принципы социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе являются тем каркасом, на котором должна строиться система законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социального обеспечения соответствующей категории государственных служащих. Вместе с тем эта система не может развиваться автономно, вне общей системы социального обеспечения на государственной (и муниципальной) службе и должна органично вписаться в общую систему российского социального обеспечения.

**1.3. Роль государства по обеспечению права на социальное обеспечение**

Прежде чем перейти к вопросу о социальной защите государственных служащих, необходимо понять, что есть социальная защищенность населения вообще.

Понятие “социальная защищенность человека” отражает многообразие связей человека и общества, благодаря которым осуществляется жизнедеятельность граждан, раскрытие и использование их способностей. Однако такой подход возник только недавно. В период существования командно-административной системы социальная защита понималась узко и реализовывалась в рамках централизованной государственной системы социального обеспечения инвалидов, пенсионеров и прочих. Социальная защита в целом в обществе осуществлялась путем перераспределения прибавочного продукта и распределения общественных фондов потребления. Проблема социальной защиты государственной и партийно-хозяйственной номенклатуры вообще не поднималась, так как именно эта категория и была наиболее социально защищена и с точки зрения престижности профессии, и с точки зрения удовлетворения основных жизненных потребностей. Номенклатура имела не только достаточно высокую оплату труда, но и доступ к другим материальным и нематериальным благам: лучшему медицинскому обслуживанию, источникам товаров повседневного спроса, комфортным жилищным условиям и тому подобным.

Сегодня социальная защита населения в качестве основной цели преследует избавление значительной его части от нищенского существования в условиях, когда среднедушевой совокупный доход семьи стал ниже уровня удовлетворения элементарных физиологических потребностей. Возникла настоятельная необходимость предотвращения снижения уровня жизни малообеспеченных, нетрудоспособных членов общества и семей с детьми, как наиболее социально уязвимых групп населения. Но так как уровень оплаты труда все более отстает от уровня цен, все большее количество товаров повседневного спроса становится малодоступным, а то и вовсе недоступным не только для нетрудоспособных, но и для трудоспособных граждан. В связи с этим возникает проблема защиты стабильности рабочих мест как основного источника обеспечения средств существования и создание условий для активного включения населения в социально полезную деятельность.

Таким образом, эффективная система социальной защиты населения рассчитана не только на категории граждан, непосредственно нуждающихся в такой защите, но и на максимальное развитие экономики, стимулирование трудовых усилий каждого трудоспособного члена общества, создание условий, в которых он хотел и мог бы заработать. Ведь именно труд дает достаточные средства для действенной социальной защиты.

Но было бы неправильным подходить к социальной защите государственных служащих аналогично социальной защите всего населения. Дело в том, что здесь существуют два принципиальных различия.

Отождествлять социальную защиту социально уязвимых слоев населения, живущих ниже черты прожиточного минимума, нельзя в связи с тем, что нищий чиновник, перебивающийся “от зарплаты до зарплаты” и самостоятельно не защищенный, не сможет эффективно защищать других, так как просто не будет достаточно работоспособен для этого.

Кроме того, социальная защита уязвимых слоев населения рассматривается с точки зрения удовлетворения первичных потребностей (по А.Маслоу), а социальная защита государственных служащих - не только первичных, но и вторичных, более существенных потребностей. “Они работают не просто на зарплату, а во имя того, чтобы служить наивысшим национальным интересам. Деньги, престиж, комфорт для таких людей - не главное. И таких работников немало, что подтверждают данные исследований.

Характерна мотивация выбора работы в государственных структурах. Большое число служащих связывает этот выбор со стремлением реализовать себя в управленческой сфере (37%) и занять достойное место в обществе (24%).

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что социальная защита государственных служащих “должна включать в себя комплекс мер, направленных, во-первых, на компенсацию ограничений, объективно обусловленных характером деятельности; во-вторых, на реализацию социальных ожиданий работника, которые легли в основу его профессионального выбора; в-третьих, на нейтрализацию факторов, препятствующих эффективной служебной деятельности конкретного лица”.

Что касается перечня социальных гарантий, предоставляемых государственным служащим в связи с исполнением ими профессиональной деятельности, то он не является строго определенным и может различаться в зависимости от уровня государственной службы (федеральная государственная служба, государственная служба субъектов Федерации).

В числе основных гарантий, предоставляемых государственным служащим, следует отметить:

- создание надлежащих материально-технических условий работы;

- денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации;

- ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское обслуживание его и членов семьи, в том числе после выхода на пенсию;

- переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;

- обязательное получение согласия на перевод на другую государственную должность государственной службы;

- пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование на случай [причинения вреда здоровью](http://click02.begun.ru/click.jsp?url=LwtFD0hFREX8KFykqRrUPgR6IZUMWNPr66ZMOyV1SBqMauj5vzIchwqM5qb2pWtDC1IdKdLwDGMLtDO9uVoFK2rRcX*kwi*oBWP4InKgNy038z3NBLJ8RYmHcm5wwjsdW6tkNodCK92q3lrK24mBbUkeVUFIjbJFVQUpBeWXkcrMhKt88gtypnwhgVXled3SieaWHaWvZAO-p39zj-GVXBxk4ni0JCvy7X9W07MZ2jP4c42Ro*dTQUBJ6YMwcL4SoYwm8pkc4PFnc*6W*sRN2QX8Z-s-rBEEJX1et6gYEFQB-6RblsXvfi59qu5eC0CZD7LNoBr-m17gipvz9vYg3l2dSQlMHejYEnCoUqNJh-Sl9k26dwhvLla*ORpJZP4FH3rYHF2d5-yZJErQN6-6MVpo8fS5hnOSPnypA4XJSWBkndXZHNcW*W6zFYXrlCZ0CzyU13Aw0CdkL0EeAapDiGh2tV6E9ATk86RDv65ApEUDBpp3GsV0Woxi6d91GqPKxs9WwxZ6u3ZGzYmpzSDxZUi-uwr2yfHQ-GgPPQ) и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы и др.

Уровень материального и социального обеспечения государственных служащих должен зависеть от замещаемой государственной должности, ее значения в деятельности государственного органа, степени ответственности государственного служащего и одновременно быть достаточным не только для обеспечения необходимых жизненных потребностей, но и соответствовать определенным стандартам, присущим жизни гражданского общества.

Вместе с тем, следует отметить, что в настоящее время сохраняется тенденция значительного понижения статуса государственных служащих в связи с нарастающим отставанием размера их денежного содержания от уровня оплаты труда соответствующих по квалификации работников внебюджетного сектора экономики. Это вызывает отток высококвалифицированных специалистов, и как результат - ослабление деятельности госаппарата.

Для повышения престижности государственной службы и авторитета государственных служащих необходимо повысить оплату их труда с возможным усилением дифференциации в оплате в зависимости от уровня замещаемых государственных должностей, так как обеспечение выполнения функций государственных органов требует от государственных служащих различной профессиональной компетентности, ответственности и соответственно оплаты (прежде всего, должно производиться опережающее увеличение уровня оплаты труда лиц, непосредственно участвующих в подготовке, принятии и реализации политических решений).

Кроме того, существует проблема дифференциации в уровнях денежного содержания и предоставляемых социальных гарантиях федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Федерации. Многие субъекты Российской Федерации устанавливают повышенные должностные оклады своим государственным служащим, значительно превышающие оклады федеральных государственных служащих сравнимой квалификации.

Реальные доходы государственных служащих субъектов Федерации выше и за счет более широкого перечня социальных льгот, которых нет у федеральных государственных служащих

Очевидно, что такая дифференциация является необоснованной. Для ее устранения необходимо создание соответствующей правовой базы, регулирующей вопросы денежного содержания государственных служащих на всех уровнях (федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Федерации), исходя из единства целей, функций, требований к государственным служащим РФ.

Социальная защита государственных служащих не должна ограничиваться их материальным обеспечением, но учитывать их психологию, самоуважение и признание со стороны коллег, начальства, общества в целом. В связи с этим возникает первоочередная проблема создания положительного, делового имиджа государственной службы на основе правдивой и оперативной информации.

Необходимо отметить, что одной из причин отрицательного отношения населения к государственной службе была и остается проблема льгот и привилегий. Привилегии являются объективной необходимостью любой управленческой структуры в любом обществе. Заявления о желании их ликвидировать есть или демагогия, или непонимание основ управления. В то же время именно привилегии вызывают негативные оценки в общественном мнении государственной службы. Опыт демократически развитых зарубежных стран показывает, что этого достаточно легко избежать. Для этого необходимо подробное законодательное регулирование системы социальной защиты госслужащих, а также ее максимальная прозрачность.

Итак, трудовая деятельность государственных служащих регулируется не только ТК РФ, но и Законами, регулирующими отношения по поводу прохождения государственной службы.

Деятельность государственных учреждений осуществляется непосредственно действиями государственных служащих (должностных лиц) и никак иначе. Заявленный приоритет прав личности (ст.2 Конституции РФ) не может быть реализован без приоритета прав личности в ее отношениях с государственными служащими, права которых в данном случае отходят на второй план. В правовой статус государственного служащего включаются обязанности государства перед личностью. Обязанность государства - признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - является одновременно и обязанностью государственных служащих.

Особенно наглядно это проявляется в службе сотрудников так называемых силовых ведомств. Идут в бой, задерживают преступников, тушат пожары не абстрактные государственные органы, не роботы, а живые люди, состоящие на государственной службе. В принимаемой ими присяге содержится клятва достойно переносить связанные со службой трудности, не щадить своей жизни при выполнении государственных функций. Иначе говоря, характер служебной деятельности определяет процесс труда (службы) сотрудников (служащих).

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что в законодательстве более подробно освещена система запретов и ограничений, чем система социального обеспечения государственных служащих.

В настоящее время законодательно закреплена только часть социальных гарантий государственных служащих, в которых они нуждаются повседневно. Проблемность данного вопроса создает федерализм системы государственной службы, определяющий разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере социальной защиты государственных служащих. Кроме того, право социальной защиты, распространяющее свое действие и на государственных служащих, имеет обширную нормативную базу, что затрудняет поиск и использование той или иной нормы, а также определение субъектов ее действия. Вследствие этого, государственные служащие, не обладающие специальным юридическим образованием, не в состоянии разобраться в обширной системе прав, гарантий и льгот, следовательно, воспользоваться ими.

Немаловажное значение имеет материальное обеспечение, а также материальные льготы и гарантии, не получившие достаточного развития в законодательстве о государственной службе. В данном случае исправить создавшееся положение мог бы новый закон о системе социальной защиты государственных служащих.

**ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**2.1. Характеристика администрации Новгородской области**

Новгородская область в соответствии с Конституцией Российской Федерации является равноправным субъектом Российской Федерации.

Статус Новгородской области определяется Конституцией Российской Федерации и Уставом области.

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Новгородской области, осуществляют свою власть непосредственно через референдум, выборы, а также через органы государственной власти и местного самоуправления Новгородской области. Государственную власть в Новгородской области осуществляют образуемые в соответствии с настоящим Уставом области органы государственной власти Новгородской области.

Губернатор Новгородской области является высшим должностным лицом области и возглавляет Администрацию Новгородской области.

Администрация Новгородской области (далее Администрация области) формируется и возглавляется Губернатором Новгородской области,  является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Новгородской области. Администрация области разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально - экономического развития области, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Местное самоуправление в Новгородской области, признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций[[9]](#footnote-9).

Особенностью финансово-экономической основы местного самоуправления Новгородской области является максимально возможное закрепление за местным уровнем объектов собственности. В Новгородской области удельный вес бюджетов муниципалитетов в консолидированном бюджете области в 1995 году составлял 60,5%, в 2000 году - 75,4%, в 2004 году - 66,5%, в 2007 году 68,3%. Эти цифры сложились в результате:

1) передачи в доходную часть местных бюджетов регулирующих источников доходов, закрепленных за субъектом Федерации;

2) проведения на территории области не посписочной, а поуровневой приватизации, когда в муниципальную собственность передавались учреждения, объекты и имущество, которые органы местного самоуправления в состоянии были обслужить.

В настоящее время муниципальной службе Новгородской области присущ ряд проблем. Следует их охарактеризовать.

Закон о муниципальных служащих Новгородской области устанавливает квалификационные требования, которые должны быть выполнены для того, чтобы тот или иной муниципальный служащий рассчитывал на занятие определенной должности. В число этих квалификационных требований входит в том числе и наличие соответствующего образовательного уровня.

На сегодняшний день 48% муниципальных служащих Новгородской области этим квалификационным требованиям не соответствуют. В этой ситуации органы власти пошли на то, чтобы закрепить в Законе о муниципальной службе правило, в соответствии с которым муниципальный служащий, чей образовательный уровень не отвечает квалификационным требованиям, не может быть в течение 10 лет освобожден от занимаемой должности. Эту проблему в настоящее время в Администрации Новгородской области пытаются решить совместно с Министерством по делам национальностей и федеративным отношениям посредством реализации дистанционного обучения, когда муниципальные служащие, проживающие в районах, смогут получать высшее образование в рамках программы Северо-Западной Академии государственной службы, не выезжая в город Новгород за несколько сотен километров и не уезжая, тем более, в Москву или в Санкт-Петербург.

Следующая проблема заключается в том, что если работникам органов государственной власти после окончания сроков полномочий предоставляется прежняя, или равнозначная ей, работа, то на работников муниципальной службы такая гарантия не предоставляется.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе Российской Федерации " не устанавливает предельный возраст для нахождения на муниципальной службе. Предельный возраст для нахождения на федеральной государственной службе установлен федеральным законом о федеральных государственных служащих. Аналогично в Новгородской области в качестве предельного возраста нахождения на государственной службе субъекта РФ определены 60 лет. Но этого верхнего предела нет для муниципальных служащих.

Все эти проблемы к текущему моменту привели к тому, что муниципальная служба Новгородской области стареет год от года.

Постановлением Администрации Новгородской области в 2003 году была утверждена Областная целевая программа "Реформирование и развитие государственной и муниципальной службы в Новгородской области (2004-2007 годы)". Ее цель - реформирование системы управления и повышение эффективности областной государственной и муниципальной службы, оптимизация затрат на государственное и муниципальное управление, развитие его структурного обеспечения. Документ был принят в соответствии с Федеральной программой реформирования госслужбы в Российской Федерации.

В Новгородской области в 2003 году была организована двухуровневая система муниципальной власти. По закону в Новгородском регионе появился «низовой уровень». Таким образом, Новгородская область фактически вернулась к собственной системе МСУ начала 90-х годов, когда в регионе существовало 328 единиц самоуправления: 21 район, 10 городов, 22 поселка и 210 сельсоветов.

В Новгородской области в результате реформирования 2004-2007 гг территориальной основы местного самоуправления в соответствии с требованиями законопроекта 2003 года вместо 22 муниципальных образований образовалось 221.Численный состав муниципальных служащих в результате увеличился в 1,5 раза и составит 3350 человек.

Кадровая политика – это система работы с персоналом, обеспечивающая оптимальный для достижения целей организации кадровый состав. В нашем случае мы будем понимать под реализацией единой государственной кадровой политики использование единых кадровых технологий на основе общих принципов для формирования кадрового состава государственной службы, способного на должном уровне реализовывать функции государства.

Основные принципы государственной кадровой политики, которая относится в том числе и к муниципальной службе, были обозначены в федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)" (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336) и нашли свое отражение в Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Их можно сформулировать следующим образом:

- доступность: открытость муниципальной службы для поступления граждан на любой уровень должностной иерархии (открытая кадровая политика, в отличие от закрытой, в которой персонал набирается только на низшие уровни организационной иерархии, предполагает реализацию принципа "бокового входа" - возможность привлечения высококвалифицированных кадров на все уровни "со стороны") и равенство условий доступа граждан на муниципальную службу;

- конкурсность: привлечение на муниципальную службу наиболее квалифицированных кандидатов на основе единых требований в ходе открытого конкурса;

- гласность: кадровые решения и их основания открыты и подконтрольны гражданскому обществу;

- конкурентоспособность: привлекательность муниципальной службы на рынке труда;

- вознаграждение по результатам деятельности: прямая зависимость денежного содержания муниципального служащего и его должностного роста от результатов его служебной деятельности;

- профессиональное развитие: наличие системы непрерывного профессионального образования муниципальных служащих, осуществляемого по единым стандартам.

Кадровая составляющая реформирования системы муниципального управления закономерно считалась центральной – в результате реформы изменились принципы поступления на муниципальную службу и прохождения ее – основы профессиональной деятельности чиновников.

Многочисленные проблемы с кадрами до проведения реформы муниципальной службы можно сгруппировать в несколько основных блоков.

Первый блок проблем - недостаточная квалификация муниципальных служащих. Чиновники часто не в состоянии были решать задачи, которые ставило перед ними общество, особенно в условиях реформирования системы государственного управления. Сказывался недостаток профильного образования и опыта. Не хватало профессиональных знаний, умений и навыков. На низком уровне было владение компьютерными технологиями и иностранными языками. Недостаточно были сформированы необходимые личностно-деловые качества: навыки эффективной коммуникации, ответственность и самостоятельность в принятии решений, организаторские способности и пр.

Депрофессионализация чиновников особенно ярко выступала на фоне старения кадрового состава госслужбы, «вымывания» среднего звена управления в органах. Наиболее дееспособные кадры уходили из муниципальной службы в бизнес-структуры.

При этом существовавшая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, по мнению экспертов, не только не способствовала изменениям на муниципальной службе, но и часто напротив, тормозила развитие кадрового потенциала муниципальной службы и "цементировала" положение вещей.

Система подготовки муниципальных служащих требовала модернизации, привлечения к преподавательской работе действующих профессионалов-практиков. Необходим был пересмотр образовательных стандартов и создание условий для развития конкуренции на рынке образовательных услуг для государственных служащих[[10]](#footnote-10).

Вторая общая проблема - проблема корпоративной культуры муниципальной службы. Ценности и нормы чиновников были часто несовместимы с представлением об эффективной муниципальной службе. В дореформенное время на муниципальной службе сложилась скорее клановая культура, чем характерная для госаппарата развитых стран бюрократическая или любая другая. Муниципальные служащие превратились в своеобразную касту с жесткими негласными правилами и традициями. Изолированность и клановость муниципальной службы серьезно тормозила любые изменения.

С одной стороны, чиновники, как правило, были не удовлетворены положением дел. С другой стороны, те же чиновники негативно воспринимали любые изменения, связанные с внедрением дифференцированной оплаты труда, вознаграждения по результатам деятельности, срочных контрактов, открытых кадровых конкурсов - тех элементов реформы, которые могли разрушить монолит традиционно сложившейся структуры. Для требуемых перемен необходимы были элементы проектно-предпринимательской культуры, основными ценностями которой являются самостоятельное достижение целей и вознаграждение в соответствии с полученными результатами.

Третий блок проблем связан с привлекательностью государства как работодателя на рынке труда. Труд муниципального служащего был существенно недооценен, особенно, что касалось среднего руководящего состава органов власти. В связи с Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 2004 года № 519 "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации и лиц, замещающих отдельные должности федеральной государственной службы" размер денежного содержания гражданских служащих был увеличен. Тем не менее, для квалифицированных специалистов он по-прежнему явно занижен по сравнению с аналогичными позициями в бизнес-структурах.

В настоящее время многие молодые люди готовы поступать на работу в органы государственной власти, резонно считая государственную и муниципальную службу хорошим началом карьеры по специальности после окончания вуза. Они приобретают опыт, получают хорошую запись в резюме, участвуют в решении масштабных задач. Некоторые рассматривают работу на государственной и муниципальной службе как шанс приблизиться к общественной элите. Вместе с тем, мало кто из молодых специалистов остается на муниципальной службе хотя бы на несколько лет – оплата труда в бизнес-структурах часто гораздо более привлекательна для специалистов их уровня. Привлечь же на муниципальную службу квалифицированного профессионала, востребованного на рынке труда, крайне сложно.

Решение описанных групп проблем предполагали следующие направления реформирования:

1. Реализация единой кадровой политики открытого типа с использованием современных кадровых технологий.

2. Модернизация кадровых служб государственных органов и повышение квалификации кадровиков.

3. Реформирование системы оплаты труда муниципальных служащих.

Муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью и требует своего правового регулирования. Муниципальная служба – это самостоятельный институт местного самоуправления, институт муниципального права. Расходы, связанные с содержанием органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляются за счет местного бюджета. Вместе с тем данный институт тесно связан с институтом государственной службы, т.к. время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе.

Областной закон 04.07.2005 № 510-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О денежном содержании в органах государственной власти и органах местного самоуправления Новгородской области» содержит основные моменты, связанные с денежным содержанием муниципальных служащих, денежным содержанием  лиц, замещающих муниципальные должности категории «А», служащих органов местного самоуправления, определяет порядок формирования фонда оплаты труда органов местного самоуправления и другие вопросы, связанные с оплатой труда персонала органов местного самоуправления. Учитывая, что подавляющее большинство муниципальных образований Новгородской области являются дотационными, при определении размера денежного содержания муниципальных служащих базовой является статья 134 Бюджетного Кодекса РФ, согласно которой «муниципальное образование – получатель финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности не имеет право … ставить муниципальных служащих, финансируемых за счет местного бюджета, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими учреждений субъектов Российской Федерации ...».

Денежное содержание муниципальных служащих состоит из должностного оклада и дополнительных выплат, включающих в себя:

-         надбавки к должностному окладу за:

1.     квалификационный разряд

2.     за особые условия службы

3.     выслугу лет

4.     премий по результатам работы[[11]](#footnote-11).

 Выплачивается денежное содержание муниципальным служащим за счёт средств бюджета соответствующего муниципального образования.

Должностные оклады муниципальных служащих, а также служащих органов местного самоуправления области устанавливаются в зависимости от численности населения в городах, районах, посёлках, сельсоветах.

Так, города и районы области делятся на 3 группы:

I.       свыше 100 тыс. человек

II.      от 50 до 100 тыс. человек

III.      до 50 тыс. человек

Посёлки, сельсоветы области делятся на 5 групп:

I.         свыше 8 тыс. человек

II.         от 4 до 8 тыс. человек

III.         от 1,5 до 4 тыс. человек

IV.        от 0,5 до 1,5 тыс. человек

V.         до 0,5 тыс. человек

Размеры должностных окладов муниципальных служащих и служащих органов местного самоуправления представлены в приложениях к областному закону.

Дополнительные выплаты можно условно разделить на обязательные и стимулирующие.

К обязательным выплатам, следуя этому делению, будут отнесены надбавка за выслугу лет и надбавка за квалификационный разряд.

Естественно, что если у муниципального служащего нет необходимой выслуги лет, или ему не присвоен  квалификационный разряд, то он не получает и соответствующие надбавки. Но если он их имеет, то выплата надбавок становится обязательной и не зависит от субъективных факторов.

Размер надбавки за выслугу лет зависит от стажа муниципальной службы:

-         от 1 года до 5 лет  -  10 % от размера должностного оклада

-         от 5 до 10  -  15 %

-         от 10 до 15  -  20 %

-         свыше 15 лет  - 30 %

Эти параметры установлены областным законом «Об исчислении стажа государственной службы областных государственных служащих и стажа муниципальной службы муниципальных служащих в Новгородской области».

Надбавка за квалификационный разряд устанавливается муниципальному служащему после присвоения ему квалифицированного разряда.

Размер надбавки за квалификационный разряд установлен областным законом, определен в рублях в зависимости от квалификационного разряда служащего.

К стимулирующим выплатам относятся надбавка за особые условия службы и премии по результатам работы. Порядок осуществления материального стимулирования определяет представительный орган местного самоуправления

Надбавка за особые условия службы устанавливается решением руководителя, который определяет ее размер, учитывая  сложность и напряжённость условий труда, уровень ответственности каждого работника, а также исходя из возможностей фонда оплаты труда.

На финансовый год выделяется на выплату этой надбавки каждому муниципальному работнику 2,5 должностного оклада.

Премирование по результатам работы осуществляется, исходя из результатов деятельности конкретного муниципального служащего решением руководителя органа местного самоуправления.

Помимо денежного содержания муниципальный служащий имеет право на материальную помощь в размере двух должностных окладов в год, а также  на единовременное денежное вознаграждение в связи с юбилеями или выслугой лет на муниципальной службе.

Порядок выплаты материальной помощи и денежного вознаграждения также устанавливается представительным органом муниципального образования.

Кроме того, руководитель органа местного самоуправления имеет право выплатить муниципальному служащему материальную помощь в связи с утратой или повреждением имущества во время стихийного бедствия, пожара и т.п., в случае смерти члена семьи. Размер материальной помощи в этих случаях определяется руководителем непосредственно.

Государственную службу можно определить как “установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени»[[12]](#footnote-12).

В самом общем смысле можно утверждать, что происхождение государственной и муниципальной службы, а также её характеристики связаны, обусловлены и отражают экономическую необходимость централизованного регулирования в первую очередь производственных отношений при разделении труда на определенной ступени развития производительных сил.

**2.2. Социальное обеспечение и социальная защита государственных и муниципальных служащих Администрации Великого Новгорода**

Одной из приоритетных задач правового регулирования государственной и муниципальной службы в настоящее время является создание и обеспечения функционирования системы социальной защиты и социального обеспечения государственных и муниципальных служащих. Данные социологических исследований показывают, что основными факторами, формирующими интерес служащих к службе, являются стремление служащих реализовать себя в управленческой деятельности, занять достойное место в обществе, уверенность в стабильности служебного положения, возможность служебного роста, достойное и регулярно получаемое денежное вознаграждение, некоторые льготы в получении медицинской помощи и пенсионном обеспечении.

Социальное обеспечение и социальная защита государственных служащих предполагают обеспечение государством гарантии возможностей успешного прохождения государственной службы, удовлетворения потребностей служащих и их интересов, стимулирующих эффективное решение служебных задач и закрепление на государственной службе.

Правовой основой регламентации социального обеспечения и социальной защиты государственных служащих являются Федеральный закон “Об Основах государственной службы РФ” (ст. 9, 15, 16, 17, 19, 20) и законы субъектов РФ о государственной службе.

Правовой режим государственных служащих носит в определенной степени привилегированный характер. Государственные служащие имеют больше социальных льгот, чем, например, служащие государственного сектора. В настоящее время определяющей тенденцией является усиление различий между государственно-правовым и частноправовым режимом.

Под стажем государственной службы понимается общая продолжительность службы государственного служащего в органах государственной власти. Стаж государственной службы имеет юридическое значение при назначении надбавки за выслугу лет, предоставлении дополнительного оплачиваемого отпуска, назначении пенсии за выслугу лет и выплате денежного вознаграждения при выходе на пенсию.

В стаж государственной службы включаются периоды службы (работы) государственного служащего:

* на государственных должностях, в том числе государственных должностях категории “А”, в государственных органах;
* на муниципальных должностях, в том числе муниципальных должностях категории “А” (выборных), в органах местного самоуправления.

В связи с недавним формированием института государственной службы до принятия соответствующего федерального закона указом Президента “О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет” от 3 сентября 1997 г. № 982, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в стаж государственной службы засчитываются периоды работы (службы) в органах государственного управления СССР, органах государственной власти РФ, органах местного самоуправления в РФ. Во многих субъектах РФ в стаж государственной (муниципальной) включен стаж в государственных организациях, органах КПСС, ВЛКСМ, профсоюзов, время нахождения на инвалидности I и II группы вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, связанного с исполнением обязанностей по службе, полученного на государственной и муниципальной службе, время работы на других предприятиях, в учреждениях и организациях, непосредственно предшествующее последнему переводу в органы государственной власти, местного самоуправления.

При исчислении стажа государственной, муниципальной службы применяется следующий порядок:

* Стаж государственной, муниципальной службы исчисляется в календарном порядке (в годах, месяцах, днях);
* Льготное исчисление стажа государственной службы не производится, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством;
* Периоды трудовой деятельности государственного, муниципального служащего, засчитываемые в стаж государственной, муниципальной службы, суммируются независимо от сроков перерыва в работе или иной деятельности.

Установление стажа государственного, муниципального служащего производится комиссией по установлению стажа государственной, муниципальной службы, образуемой руководителем органа государственной власти, местного самоуправления.

Основным документом для определения стажа государственной службы является трудовая книжка.

Предложения о включении в стаж государственной службы конкретному служащему иных периодов работы (службы) рассматриваются комиссией. Включение стаж государственной службы дополнительных периодов трудовой (служебной) деятельности производится в порядке исключения, с целью привлечения либо закрепления квалифицированных кадров.

Федеральным законом “Об Основах государственной службы РФ” государственному служащему, наряду с другими гарантиями, гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет (подп.7 п.1 ст.15, ст.19).

Возможность приобретения права на пенсию выступает дополнительным стимулом для граждан, поступающих на государственную службу или проходящих ее. В то же время такая возможность способствует своевременному уходу с работы пожилых людей, ротации государственных служащих. Что касается специального пенсионного обеспечения членов семьи государственного служащего, то оно гарантирует им более высокое материальное обеспечение, если они лишились кормильца при обстоятельствах, связанных с его службой. Отмечено также, что такие гарантии предоставляются членам семьи и в тех случаях, если смерть, связанная с исполнением должностных обязанностей, наступила после увольнения с государственной службы.

Основанием для пенсионного обеспечения государственных служащих являются:

* достижение соответствующего пенсионного возраста (55 лет – для женщин, 60 лет – для мужчин) при наличии установленного стажа государственной службы;
* наступление инвалидности.

В связи с государственной службой назначаются пенсии: за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца (членам семьи государственного служащего).

Государственному служащему, не имеющему права на пенсию за выслугу лет, государственная пенсия устанавливается в соответствии с пенсионным законодательством РФ.

Лицу, замещающему государственную должность государственной службы, имеющему одновременно право на несколько пенсий, назначается и выплачивается одна из них по его выбору.

В отношении пенсионного обеспечения государственного служащего и членов его семьи следует руководствоваться действующим пенсионным законодательством РФ, а также указами Президента РФ, законами и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Государственные служащие, имеющие выслугу лет на государственной службе (мужчины – не менее 12,5 лет, женщины – 10 лет), имеют право выхода на пенсию досрочно, но не ранее чем за два года до установленного законодательством РФ срока выхода на пенсию по старости.  
Государственному служащему устанавливается пенсия за выслугу лет в размере 80% денежного содержания по государственной должности государственной службы, занимаемой на день прекращения государственной службы или на день достижения возраста, дающего право выхода на пенсию по старости.

Указанная пенсия подлежит периодическому пересмотру, исходя из увеличения денежного содержания государственных служащих по соответствующим государственным должностям государственной службы или из повышения стоимости жизни в порядке индексации в соответствии с действующим законодательством.

Выплата пенсий за выслугу лет производится в пределах максимального размера пенсии по старости за счет средств Пенсионного фонда РФ, а в случае его превышения сумма превышения выплачивается за счет средств соответствующего бюджета.

В целях социальной поддержки государственных служащих, вышедших на пенсию, введена ежемесячная доплата к государственной пенсии. Она устанавливается при наличии стажа государственной службы не менее 12,5 лет для мужчин и 10 лет для женщин.

Ежемесячная доплата к государственной пенсии за выслугу лет устанавливается пожизненно. При замещении государственной должности вновь выплата ежемесячной доплаты к пенсии приостанавливается.

Сумма пенсии и ежемесячной доплаты к государственной пенсии на основании указа Президента РФ от 16 августа 1995 г. № 854 “О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности РФ и должности федеральных государственных служащих” должны составлять не более 55% месячного денежного содержания федерального государственного служащего. Размер доплаты увеличивается на 3% месячного денежного содержания федерального государственного служащего за каждый полный год выслуги свыше установленной продолжительности стажа государственной службы (12,5 и 10 лет), но при этом сумма пенсии и доплаты не может превышать 80% его месячного денежного содержания. Ежемесячная доплата к государственной пенсии устанавливается и выплачивается за счет средств соответствующего бюджета.

В Новгородской области решение об установлении ежемесячной доплаты к государственной пенсии принимается распоряжением главы администрации области на основании:

* личного заявления об установлении ежемесячной доплаты к государственной пенсии;
* представления руководителя областного Совета депутатов, заместителя главы администрации области, руководителя самостоятельного управления, комитета, главы территориальной администрации района (города);
* копии трудовой книжки, подтверждающей срок полномочий, периоды замещения государственных должностей, стаж государственной службы и справки;
* справки о размере месячного денежного содержания (денежного вознаграждения);
* справки о размере пенсии, получаемой заявителем на момент подачи заявления о доплате к государственной пенсии;
* копии решения об освобождении от государственной должности.

Законами некоторых субъектов РФ разрешается установление дополнительного негосударственного пенсионного обеспечения, при этом финансирование расходов на дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение производится из средств соответствующих бюджетов.

Государственному служащему и членам его семьи предоставляются бесплатное медицинское обслуживание в учреждениях здравоохранения системы государственных органов, санаторно-курортное лечение, а также необходимые по медицинским показаниям лекарства и протезно-ортопедическая помощь.

Медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи осуществляется за счет федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ.

При отсутствии по месту службы или по месту жительства государственного служащего учреждений здравоохранения государственного органа медицинское обслуживание предоставляется в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения в объеме, предусмотренном территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Государственные служащие после выхода на пенсию пользуются медицинским обслуживанием в лечебных учреждениях, в которых они состояли на учете. Эта льгота распространяется и на членов их семей.

При заболевании, трудовом или ином увечьи, в том числе при бытовой травме, карантине и протезировании, государственному служащему выплачивается пособие по временной нетрудоспособности в соответствии с действующим законодательством.

Для государственного служащего предусмотрено обязательное государственное страхование на случаи:

* причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
* заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы.

Страхование осуществляется на основании договоров, заключаемых соответствующими органами государственной власти (страхователями) и страховщиками, имеющими лицензию на проведение обязательного государственного страхования, выданную в установленном порядке. Размеры страховых выплат определяются из установленного на день страхового случая денежного содержания застрахованного.

Обязательное государственное страхование государственных служащих осуществляется непосредственно на основании законов о таком страховании, а также на основе специальных норм законов об отдельных видах государственной службы.

Членам семьи государственного служащего государство также предоставляет ряд гарантий.

Во-первых, это гарантии, касающиеся и государственного служащего: медицинское обеспечение, защита, компенсация стоимости переезда в другую местность в связи с переводом государственного служащего на другую государственную должность государственной службы, предоставление жилой площади.

Во-вторых, это гарантии, которые предоставляются членам семьи государственного служащего в случае его смерти, связанной с исполнением обязанностей государственной службы:

1) семья умершего имеет право на внеочередное получение жилой площади на тех же условиях и основаниях, что и на момент смерти государственного служащего;

2) семье сохраняется медицинское и санаторно-курортное обслуживание;

3) члену семьи, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего государственного служащего, выдается пособие на погребение в размере сложившихся в данной местности минимальных расходов на погребение;

4) нетрудоспособным членам семьи назначается пенсия по случаю потери кормильца.

Государственный служащий при исполнении должностных обязанностей находится под защитой государства. Никто не вправе вмешиваться в его служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом.

Под государственной защитой государственного служащего (и членов его семьи) понимаются различные меры охраны от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им обязанностей по замещаемой государственной должности государственной службы.  
В настоящее время меры защиты установлены для отдельных категорий государственных служащих федеральными законами, им обеспечиваются следующие виды государственной защиты:

* применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях охраны жизни и здоровья защищаемых лиц, а также обеспечения сохранности их имущества;
* применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье, имущество;
* осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию права на материальную компенсацию в случае гибели (смерти) защищаемых лиц, причинения им телесных повреждений и иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Через предоставление социальных гарантий, наряду с другими конституционными правами, реализуется конституционное право граждан, замещающих должности государственной гражданской службы, на социальное обеспечение.

Система социального обеспечения в России, так же, как и система государственной службы, находится в стадии формирования. Этот процесс достаточно длительный и болезненный, ибо осуществляется в условиях радикальных экономических преобразований, и пока далек от завершения. Не определен окончательно и круг общественных отношений, регулируемых нормами отрасли права социального обеспечения. В литературе отмечалось, что пока не завершится процесс формирования федеральной системы социального обеспечения, нормы права социального обеспечения будут подвергаться постоянной трансформации[[13]](#footnote-13), что и подтверждается на практике.

Конституция России каждому гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст.39, ч. 1). При общем равенстве прав на социальное обеспечение для отдельных категорий граждан, исходя из особенностей их правового положения, законодательством предусмотрен иной, отличный от общего, порядок социального обеспечения. Одной из таких категорий являются государственные гражданские служащие.

Специфика государственной службы России как профессиональной служебной деятельности граждан России по обеспечению исполнения соответствующих полномочий органов государственной власти предопределяет особый правовой статус государственных служащих. Исходя из особенностей этого статуса, обусловленных характером выполняемой государственными служащими деятельности, предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, связанными с государственной службой, законодатель вправе с помощью специального правового регулирования устанавливать для государственных служащих определенные социальные гарантии в зависимости от вида, продолжительности, условий прохождения государственной службы и положения, занимаемого конкретной категорией государственных служащих в иерархических системах федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации.

Далеко не все проблемы в сфере социального обеспечения государственных служащих к настоящему времени получили соответствующее правовое урегулирование. При этом в силу ряда причин наиболее слабой правовой проработкой отличаются вопросы социального обеспечения граждан, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы (входящей наряду с военной, правоохранительной и государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации в единую систему государственной службы России). Одной из причин обилия нерешенных проблем в сфере социального обеспечения федеральных государственных гражданских служащих является недостаточное теоретическое обоснование соответствующих вопросов в работах, посвященных государственной гражданской службе.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации
2. Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15.08.01 № Пр-1496
3. Областной закон «О местном самоуправлении в Новгородской области» от 7.05.1996 г. № 46 – ОЗ (в ред. областных законов от 12.07.2002 N 56-ОЗ, от 04.09.2002 N 63-ОЗ, от 09.10.2002 N 76-ОЗ, от 14.02.2003 N 110-ОЗ, от 06.11.2003 N 205-ОЗ, от 01.12.2003 N 219-ОЗ, от 07.04.2006 N 654-ОЗ, от 02.10.2006 N 720-ОЗ)
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе Российской Федерации"
6. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»
7. Указ Президента РФ от 15.06.1999 N 755 (с изм. от 25.07.2006) "О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. N 854 "О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих"
8. Устав Новгородской области (в ред. областных законов от 03.09.1994 № 2-ОЗ, 16.03.2001 № 176-ОЗ, от 04.09.2002 № 62-ОЗ, от 12.02.2003 № 105-ОЗ, от 24.04.2003 № 144-ОЗ, 05.01.2004 № 233-ОЗ)
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997
10. Баглай Н.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма - Инфра М, 2000. – 240-257 с.
11. Бызов Л.Г. Первые контуры «постпереходной эпохи»// Социс – 2001 - №4 – с. 3-8
12. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франции, Германии. Учебное пособие. - М, 2001.- 151 с.
13. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник для вузов / Под общ. ред. Кушлина В.И., Волгина Н.А.; редкол.: Владимирова А.А. и др. – М.: ОАО «НПО «Экономика»», 2000. – 735 с.
14. Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2001. – 280 с.
15. Грибов В.М. Франция. Государство и политика. // История. - №2. – 2003.- стр. 81
16. Гуторов В.А. Современная российская идеология как система и политическая реальность. Методологические аспекты// Полис – 2001 - №3 – с. 37-41
17. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения. М.: Изд-во БЕК, 2001. С. 576.
18. Костюков А. Политическое управление в региональном контексте.
19. Ларина Н. И., Кисельников А. В. Региональная политика в странах рыночной экономики. М., 1998
20. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего// Социс – 2001 - №4 – с. 32-37
21. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М., 1987.
22. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: «Статут», 1999. – 592 с.
23. Овсянко Д.М, Государственная служба Российской Федерации: Уч. пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М.: Юристъ, 1996. – 208 с.
24. Фабричный С. Ю., Жуковский А. И.  Муниципальная служба: теория и практика Новгородской области. М.: 2002, 154 c.
25. Шабров О.Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право – 1994 - №5 – с. 8-12.
26. Шимов Я.В. Россия на пороге ХХI века: социально-политическая трансформация// Социс – 2001 - №5 – С. 89- 95.

1. В. Шарин. «Социальное обеспечение» - понятие, требующее уточнения.//Социальное обеспечение 2005 №6. С.37. [↑](#footnote-ref-1)
2. Право социального обеспечения России: Учебник./М.О. Буянова, К.Н. Гусов. – М.:ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. – С.11 [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 166-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2001 №51. Ст. 4831. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ//Собрание законодательства РФ 2001№52(1). Ст.4920. [↑](#footnote-ref-4)
5. Сборник законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-5)
6. Российская газета от 31 июля 2004 г [↑](#footnote-ref-6)
7. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002. С. 154. [↑](#footnote-ref-7)
8. Сборник законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455. [↑](#footnote-ref-8)
9. Областной закон «О местном самоуправлении в Новгородской области» от 7.05.1996 г. № 46 – ОЗ (в ред. областных законов от 12.07.2002 N 56-ОЗ, от 04.09.2002 N 63-ОЗ, от 09.10.2002 N 76-ОЗ, от 14.02.2003 N 110-ОЗ, от 06.11.2003 N 205-ОЗ, от 01.12.2003 N 219-ОЗ, от 07.04.2006 N 654-ОЗ, от 02.10.2006 N 720-ОЗ). Ст.2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Глазунова К.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С.551. [↑](#footnote-ref-10)
11. Фабричный С. Ю., Жуковский А. И.  Муниципальная служба: теория и практика Новгородской области. М.: 2002, Гл. 2.3.1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999, стр. 14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Захаров М.Л.,Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения. М.: Изд-во БЕК, 2001. С. 8. [↑](#footnote-ref-13)