

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

В.И. Шарин

СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ КАК МЕХАНИЗМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЧИНОВНИКОВ К НЕСЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Исследование направлено на изучение роли социальных гарантий в стимулировании гражданских служащих к прохождению государственной гражданской службы. Социальные гарантии государственных гражданских служащих являются важными стимулами деятельности чиновников. Исследователями даются неоднозначные оценки государственных социальных гарантий. Поэтому цель работы — на основе исследования государственных социальных гарантий оценить их стимулирующее воздействие на чиновников при поступлении на службу и несении государственной гражданской службы, и предложить меры по совершенствованию применения социальных гарантий. В ходе исследования использовались методы системного анализа, общенаучные методы. Для достижения поставленной цели в статье обоснована важность социальных гарантий в системе мотивации государственных служащих, проведен анализ государственных социальных гарантий, дана оценка эффективности их применения на государственной гражданской службе. По итогам исследования дана оценка стимулирующего влияния государственных социальных гарантий на выбор и несение государственной гражданской службы. Установлено, что некоторые социальные гарантии, долгосрочные по своей природе, основанные на выслуге лет и направленные на формирование долговременных служебных отношений, имеют слабую связь со стажем службы, что снижает их стимулирующее влияние.

На основе авторского анализа выявленных проблем влияния государственных социальных гарантий на поступление и несение государственной гражданской службы, обоснована необходимость усиления стимулирующей роли социальных гарантий, связанных с выслугой лет. К ним относятся: ежемесячная надбавка к должностному окладу, предоставление жилищной субсидии, государственные награды и другие гарантии, посредством дальнейшей дифференциации срока выслуги и объемов гарантий. В качестве перспектив исследования социальных гарантий представляется целесообразным разработка методологии оценки

Шарин Валерий Иванович — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, РФ, *e-mail: Sharin_vi@usue.ru*

их стимулирующего влияния на эффективность труда государственных гражданских служащих РФ.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, социальные гарантии, мотивация и стимулирование труда.

The research is aimed at studying the role of social guarantees in stimulating the work of public civil servants. Social guarantees of state civil servants are the most important incentives for officials. Researchers give ambiguous assessments of state social guarantees in terms of labor incentives. Therefore, the purpose of the work is to evaluate the stimulating impact of state social guarantees on the activities of civil servants and suggest measures to improve the application of social guarantees. The research used methods of system analysis and general scientific methods. To achieve this goal, the article substantiates the importance of social guarantees in the system of motivation of civil servants, analyzes the state social guarantees, and assesses the effectiveness of their application in the civil service. Based on the results of the study, the authors assess the stimulating influence of state social guarantees on the activities of state civil servants. It is established that some social guarantees, which are long-term in nature and aimed at forming long-term service relationships, have a weak connection with service experience, which reduces their stimulating influence. Based on the author's analysis of the identified problems of the impact of state social guarantees on the activities of civil servants, the need to strengthen the stimulating role of social guarantees related to seniority, including: a monthly Supplement to the official salary, the provision of housing subsidies, state awards and other guarantees, by further differentiating the length of service and the amount of guarantees. As a perspective for the study of social guarantees, it seems appropriate to develop a methodology for evaluating the effectiveness of their application in the state civil service of the Russian Federation.

Key words: state civil service, social guarantees, motivation and stimulation of labor.

Введение

Одной из существенных проблем государственной гражданской службы является обеспечение эффективной деятельности органов государственной власти, которая обеспечивается работой профессионального и компетентного кадрового корпуса чиновников. Снижение эффективности деятельности государственных служащих в развивающихся странах зачастую обосновывают низкой оплатой труда, слабым материально-техническим обеспечением, повышением интенсивности и сложности труда¹. В этой обстановке такие

¹ Paul C. Hewett and Mark R. Montgomery. Poverty and Public Services in Developing-Country Cities. Policy Research Division Working Paper. 2001. No. 154. NY.: Population Council.

стимулы как заработная плата, жилищное и пенсионное обеспечение чиновников, иные преференции, предусмотренные для данной категории законодательно, приобретают важное значение при формировании мотивации к поступлению на государственную службу².

На российской государственной гражданской службе предусмотрены государственные гарантии, которые можно назвать социальными гарантиями, такие как жилищные субсидии, медицинское страхование, пенсия за выслугу лет, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, надбавки к должностному окладу и ряд других, повышающих свое экономическое и социальное содержание по мере накопления стажа службы, а также награды.

Исследование проведено на основе комплекса общенаучных методов, таких как системный анализ, обобщение и систематизация теоретических и практических данных, содержащихся в научных трудах различных авторов, а также сравнения, системно-функционального и комплексного подходов. Использован анализ официальной статистики и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Действительно ли социальные гарантии имеют большое значение для государственных служащих при поступлении и несении государственной гражданской службы, и являются стимулами к долгосрочной службе? Все ли из действующих социальных гарантий в данном аспекте эффективны? На поиск ответа на эти и другие вопросы направлена цель исследования — оценить стимулирующее воздействие социальных гарантий на гражданских служащих при поступлении на службу и несении государственной гражданской службы. Для решения данной исследовательской задачи представляется целесообразным изучить аспекты влияния социальных гарантий на выбор государственной службы как профессионального вида деятельности и прохождения (несения) службы, оценить их эффективность и предложить меры по совершенствованию применения социальных гарантий.

Социальные гарантии: теоретический аспект

Под стимулированием деятельности, как правило, понимается внешнее побуждение к действию, которое, в свою очередь, как реакция на воздействие стимула, формирует в самосознании индивида

² Мотивация государственных служащих: информация и выводы для практиков. Доклад Глобального центра ПРООН по эффективности государственной службы. URL: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity development/English/Singapore.20 Centre/GPCSE_PSM_RUS.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity%20development/English/Singapore.20%20Centre/GPCSE_PSM_RUS.pdf). (дата обращения: 11.12.2019).

соответствующее поведение, побуждение к деятельности — мотивацию. Эти подходы нами разделяются и для данной работы. Социальные гарантии государственных гражданских служащих в данном аспекте выступают стимулами, которые направлены на обеспечение мотивации гражданских служащих к несению государственной гражданской службы.

Статьей 52 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ)³, регламентирующего порядок прохождения гражданской службы, государством устанавливаются социальные гарантии для повышения мотивации эффективного исполнения должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, а также для компенсации установленных ограничений. В научной литературе нередко понятие «государственные гарантии» государственных гражданских служащих рассматривается авторами, например, Н.Л. Ивановой и Д.А. Подольским⁴ как содержательно тождественное понятию «социальные гарантии». Объясняется это тем, что государственные гарантии обеспечивают социальную защиту чиновников, являются ее правовой основой и, по сути, являются социальными гарантиями. В то же время, при исследовании непосредственно аспектов социальной защиты гражданских служащих многие авторы, например, М.Д. Неупокоев⁵ используют определение «социальные гарантии». Эти подходы нами разделяются и для данной работы.

Д. Перри⁶ и А. Хонденгхем⁷ определили ведущие группы стимулов чиновников, которые в разнообразных сочетаниях могут обеспечивать необходимую трудовую активность работников: материальное стимулирование, социальные гарантии и нематериальные преференции; стабильность рабочего места, профессиональный и должностной рост; мотивация общественного служения.

³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Российская газета от 31 июля 2004 г. URL: <https://rg.ru/gazeta/2004/07/31.html> (дата обращения: 19.10.2019).

⁴ *Иванова Н.Л., Подольский Д.А.* Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 173–190.

⁵ *Неупокоев М.Д.* Социальные гарантии государственных гражданских служащих: Автореф. дисс. ... канд. социол. н. М., 2004.

⁶ *Perry J.L.* Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. Ed. By M. van der Meer and als. // Comparative Civil Service Systems in the 21st Century: Palgrave Macmillan. 2015.

⁷ *Perry J.L., Hondeghem A.* (eds.) Motivation in Public Management: The Call of Public Service. NY.: Oxford University Press. 2008.

Российскими авторами отмечается положительная роль социальных гарантий в обеспечении устойчивости кадрового корпуса и поддержания престижа гражданской службы⁸. Ведущими мотивациями для поступления на гражданскую службу являются социальные гарантии — 75,7%⁹. Авторы отмечают, что 71% молодых респондентов, оценивая привлекательность гражданской службы, ждут от нее стабильность, 63% — социальных гарантий, а 54% — должностного и профессионального роста¹⁰.

Рогожкин А. приводит результаты исследования, проведенного в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹¹. Респонденты отмечают факторы привлекательности службы: стабильность (90% респондентов), в том числе социальные гарантии (70%), возможность карьеры (80%), получение профессионального опыта (60%), управленческий характер труда (40%). Н.Н. Богдан, И.П. Бушуева приводят важнейшие мотивации чиновников: стабильность и социальные гарантии — 79%, оплата труда — 55%, профессиональные компетенции — 46,4%¹². С.Э. Зелинский по результатам исследований отмечает, что мотив социальной защищенности на гражданской службе, хотя и уступает мотивам стабильности (39,9%) и получения профессионального опыта (46,4%), однако превышает остальные мотивации и составляет 32%¹³.

По результатам исследования, проведенного Н.Л. Ивановой и Д.А. Подольским в 2015–2016 гг., критерии выбора гражданской службы распределились следующим образом: желание приносить пользу обществу — 28,3%; стабильность и социальные гарантии — 25%; заработная плата — 18,3%; престижность и социальный

⁸ Прокопьева В.Г. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество государственной власти // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2008. № 2 (3). URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/02/09/> (дата обращения: 10.11.2019).

⁹ Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский чиновник — задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 23–32.

¹⁰ Пузанова Ж.В., Семенова И.В. Государственный служащий в современной России: престиж и востребованность профессии // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 112–119.

¹¹ Рогожкин А. Государственные служащие: особо ответственный труд — особая мотивация // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 11. С. 66–69.

¹² Богдан Н.Н., Бушуева И.П. Влияние индивидуальных факторов на профессиональное развитие государственных гражданских служащих // Вопросы управления. Выпуск № 1 (26) февраль 2014. С. 62–67.

¹³ Зелинский С.Э. Оценивание мотивационной компетентности государственного служащего // Вопросы управления. 2014. № 3 (28). С. 47–53.

статус — 15%; реализация творческого потенциала — 13,3%¹⁴. В.И. Шариным, при исследовании в 2018 г. факторов мотивации государственных служащих к несению службы, установлено, что наиболее важными мотивами к поступлению на гражданскую службу для респондентов являются социальные гарантии (23,4%), получение профессионального опыта (23,4%), стабильность социального положения (21,4%)¹⁵.

Между тем, в статье 52 Федерального закона № 79-ФЗ определяется, что социальные гарантии устанавливаются, в том числе и для повышения мотивации эффективного исполнения должностных обязанностей чиновников. Однако исследования показали, что социальные гарантии практически не влияют на повышение эффективности труда, так как воспринимаются гражданскими служащими как обязательная по закону мера корпоративной социальной защиты, своего рода «социальный пакет». Так, например, Д.В. Бедняков утверждает, что существующая система социальных гарантий не способствует повышению результативности деятельности гражданских служащих¹⁶, эффект от социальных гарантий скорее нацелен на сохранение стабильности кадрового корпуса, а сами социальные гарантии никак не влияют на эффективность деятельности чиновников. На этой основе предлагаются меры совершенствования социальных гарантий, связанные с увязкой социальных гарантий не со стажем службы, а с результативностью труда государственных гражданских служащих.

Таким образом, приведенные результаты исследований мотивации государственных гражданских служащих показывают высокую значимость у респондентов социальных гарантий как стимулов к выбору и несению гражданской службы, что обеспечивает устойчивость кадрового корпуса, поддержание престижа и привлекательности гражданской службы. В данном аспекте социальные гарантии выступают как средства социальной защиты чиновников, несут компенсационную функцию за установленные законодательством ограничения. Однако социальные гарантии практически не влияют на повышение эффективности труда гражданских служащих, по-

¹⁴ Иванова Н.Л., Подольский Д.А. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 173–190.

¹⁵ Шарин В.И. Долгосрочные мотивации на государственной гражданской службе // Управленческое консультирование. 2019. № 4 (12). С. 19–28.

¹⁶ Бедняков Д.В. Эффективность профессиональной деятельности государственных служащих: Автореф. дисс. ... канд. эк. н. М., 2012.

этому некоторые исследователи видят необходимость более тесной увязки социальных гарантий не с выслугой лет, а с эффективностью деятельности чиновников.

Социальные гарантии на государственной гражданской службе: оценка применения

Какие социальные гарантии действуют на гражданской службе и можно ли повысить их стимулирующее значение? Проведем исследование социальных гарантий и оценим их стимулирующее значение. Список государственных гарантий, установленных Федеральным законом № 79-ФЗ, не является закрытым и предполагает наличие «иных государственных гарантий» гражданских служащих¹⁷, поэтому законодательство субъектов Российской Федерации об особенностях прохождения государственной службы на территории региона, например, Свердловской области, как правило, содержит дополнительные социальные гарантии гражданских служащих.

Рассмотрим социальные гарантии гражданских служащих, установленные федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами Свердловской области.

1. *Государственные гарантии, связанные с выслугой лет.* Законодательством предусмотрены следующие государственные гарантии, связанные с выслугой лет:

– ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной и муниципальной службе (1–5 лет — 10%; 5–10 лет — 15%; 10–15 лет — 20%; более 15 лет — 30%)¹⁸. В данном случае мы видим, что государство перестает увеличивать надбавку за каждые пять лет службы после 15-летней выслуги, прекращая тем самым стимулирование труда чиновников;

– ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет (1–5 лет выслуги — 1 календарный день; 5–10 лет — 5; 10–15 лет — 7; более 15 лет — 10 календарных дней)¹⁹. Здесь также устанавливается «ограничитель» прогрессивного увеличения дополнительного отпуска после 15 лет выслуги.

На наш взгляд, в данных случаях недооценивается эффект от долгосрочного стимулирования опытных специалистов-чиновников с выслугой более 15 лет. Срок выслуги пришедшей на службу молоде-

¹⁷ Статья 53 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁸ Статья 50 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁹ Статья 46 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

жи, в случае их закрепления и до выхода на пенсию в 63–65 лет, может составить до 40 лет и более, в этом случае данный вид стимулирования утратит свой эффект через пятнадцать — двадцать лет, и будет рассматриваться чиновниками как часть денежного содержания;

– пенсия за выслугу лет. Государством гарантируется государственное пенсионное обеспечение гражданских служащих²⁰. Пенсия за выслугу лет была и остается основным стимулом к несению службы российских чиновников. В 2016 г. было установлено поэтапное повышение пенсионного возраста государственных служащих: для мужчин — на 5 лет (65 лет), женщин — на 8 лет (63 года), путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 г. Кроме того, увеличивается на 5 лет (с 15 до 20 лет) минимальный стаж государственной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет и определение ее размера, также путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 г.²¹ Так, размер пенсии по выслуге лет составит при стаже не менее стажа, продолжительность которого для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно федеральному закону, и не более 20 лет — в размере 65% должностного оклада, 20–25 лет — 100%, свыше 25 лет — 135%. Размер пенсии за выслугу лет пересчитывается при увеличении размера должностного оклада по соответствующей должности государственной службы;

– единовременная денежная выплата за безупречное прохождение государственной гражданской службы на протяжении 10, 20, 30, 40 и 45 лет²².

2. *Единовременные выплаты.* Единовременная выплата денежного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет производится по выходу на пенсию²³ (составляет 6 должностных окладов);

²⁰ Статья 52 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²¹ Федеральным законом от 23.05.2016 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» внесены изменения в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в части увеличения возраста, по достижению которого назначается страховая пенсия по старости в период замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, а также в Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в части стажа государственной и муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет.

²² Статья 32 Закона Свердловской области от 15.07.2005 № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

²³ Там же.

– ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный рабочий день продолжительностью три календарных дня²⁴;

– единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые из средств фонда оплаты труда гражданских служащих²⁵, (как правило, в размере двух должностных окладов).

3. *Жилищные субсидии.* Законодательство о государственной службе предусматривает дополнительные государственные гарантии в сфере обеспечения жильем. Так, государственным гражданским служащим при прохождении службы может единовременно предоставляться субсидия для осуществления части расходов на приобретение жилого помещения, предоставляемая за счет средств регионального бюджета, а также на приобретение в соответствии с договором купли-продажи жилого помещения, находящегося в государственной собственности субъекта российской Федерации, с рассрочкой платежа²⁶.

Законодательно не устанавливается связь предоставления субсидии со стажем государственной службы (требование одно — стаж не менее одного года). Как правило, предоставление субсидии происходит в порядке очереди по спискам, составляемым в органе власти. С учетом особенностей финансирования жилищных субсидий из соответствующего бюджета, количества чиновников, претендующих на субсидию и иных факторов, срок ожидания получения субсидии в каждом органе власти, а также в каждом регионе значительно различается.

Жилищная субсидия — один из самых важных долгосрочных стимулов на государственной службе. И он должен быть максимально использован для мотивирования чиновников, их привлечения на службу и прохождения службы. Поэтому субсидия должна предоставляться не тогда, когда подойдет очередь на ее получение, а тогда, когда это нужно работодателю-государству — точно в установленный законом срок, с учетом выслуги лет, например, 10 лет. Данный срок представляется вполне приемлемым для ожидания, ориентирован на молодых гражданских служащих, а значит, мотивация к несению службы будет работать все это время, кроме того, она дает

²⁴ Статья 46 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁵ Статья 50 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁶ Статья 53 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

хорошую связь со следующим стимулом — минимальным сроком выслуги для получения пенсии (20 лет с 2026 г.). Кроме сильного стимулирующего эффекта, установленный срок даст возможность финансовым органам прогнозировать и планировать выплаты данной социальной гарантии.

4. Медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет²⁷.

5. Дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданских служащих и денежного содержания²⁸.

6. Награды. Законодательством о государственной службе предусматривается возможность представления государственного служащего к наградам: орденам, медалям, знакам отличия, почетным званиям, почетным грамотам и благодарностям Российской Федерации, поощрениям (в том числе, единовременным денежным) и наградам субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, органов власти²⁹. Поощрения и награды применяются за безупречную и эффективную гражданскую службу. Однако, по нашему мнению, данный инструмент стимулирования имеет сильное субъективное влияние, поэтому используется неравномерно, в основном, недостаточно, являясь существенным резервом государственных гарантий.

Высокая сменяемость руководителей всех уровней, постоянные реорганизации и изменения структуры управления на государственной и муниципальной службе, господствующий «командный» способ формирования кадрового состава не обеспечивают объективного подхода к оценке руководителем деятельности чиновников предыдущей команды, включая руководителей более низкого уровня, а представители новой команды пока не имеют формальных показателей для награждения. Не награждается и сам руководитель из-за небольшого стажа работы в данной должности. Поэтому не награждается никто. Затем опять происходит смена руководства с отмеченными нами последствиями.

Исторический опыт России подтверждает важность для чиновников института наград, в том числе, тесно увязанных с выслугой

²⁷ Статья 52 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁸ Статья 53 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁹ Статья 55 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

лет как факторов репутации, славы. Система награждения базируется на восходящем принципе, что предусматривает постепенное повышение по важности, значимости получаемых наград, соответственно, растет и почет, репутация награжденного. Поэтому система наград должна работать на формирование долгосрочной мотивации чиновников к безупречной службе. Для этого необходимо мотивацию почета и наград сделать более объективной, ослабить влияние субъективного фактора, награждать не только за подвиги на гражданской службе, коих крайне мало, а за трудную, рутинную, высококвалифицированную, многолетнюю службу, которая велась достойно, с пользой для страны. Для этого нужно расширить спектр государственных наград за безупречную службу, сделать их реально доступными, связав с выслугой лет по восходящей траектории (медали, затем ордена), используя опыт мотивации наградами царской России и СССР. Представление к наградам должно носить автоматический характер. Награждение чиновника по выслуге лет должно происходить по истечению срока службы в 10, 20, 30, 40 лет при условии безупречной службы.

Важно законодательно определить содержание понятия «безупречная служба», сделать его понятным и применимым. В противном случае процесс награждения будет забюрократизирован и потеряет свое стимулирующее значение.

Проведенный анализ социальных гарантий позволяет сделать вывод о том, что наиболее существенные из них связаны со стажем службы, выслугой лет, в чем проявляется их долгосрочный характер. Эффективность деятельности органов государственной власти во многом зависит от стабильности кадрового корпуса, компетентности и опыта чиновников. Поэтому структура мотивации должна ориентировать гражданского служащего на долговременный характер службы. По мнению В.Е. Гимпельсона, для обеспечения долговременной лояльности и эффективной деятельности чиновников в течение длительного периода времени, надо формировать представление о вознаграждении сегодняшних усилий в будущем, что оплата труда, социальные гарантии и статус будут расти в зависимости от стажа службы³⁰.

Характеристика социальных гарантий на государственной гражданской службе, связанных с выслугой лет, с оценкой необходимости их совершенствования, приведена в табл. 1.

³⁰ Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. 2004. № 4. С. 25–32.

**Основные параметры социальных гарантий,
связанных со стажем службы**

Социальная гарантия	Взаимосвязь с выслугой лет	Уровень стимулирования	Меры по усилению стимулирующего воздействия
Единовременная выплата денежного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет	Есть	Высокий	Не требуются
Единовременная денежная выплата за долгосрочную безупречную службу (10, 20, 30, 40 и 45 лет)	Есть	Высокий	Не требуются
Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет	Есть	Высокий, после 15 лет выслуги — низкий	Требуется увеличение градаций по стажу службы
Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет	Есть	Высокий, после 15 лет выслуги — низкий	Требуется увеличение градаций по стажу службы
Жилищные субсидии	Нет	Низкий	Требуется установление стажа службы для получения субсидии
Пенсия за выслугу лет	Есть	Высокий	Не требуются
Награды	Нет	Низкий	Необходимо сделать реально доступными награды для чиновников всех уровней, связать их с безупречной службой по выслуге лет

Источник: составлено автором.

Таким образом, государственная гражданская служба нацелена на долговременный характер трудовых отношений, поэтому значительная часть социальных гарантий имеет характер долгосрочного

стимулирования с отсроченным эффектом и правомерно связана с выслугой лет, стажем службы. Однако некоторые социальные гарантии из этой группы имеют слабую связь со стажем службы, что снижает стимулирование труда чиновников, например, ежемесячная надбавка к должностному окладу, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, которые фактически утрачивают стимулирующий эффект после 15-летней выслуги, реально выполняя роль доплаты к должностному содержанию, другие, например, жилищные субсидии, награды не имеют связи со стажем службы вообще.

Остались за рамками данного исследования вопросы оценки влияния социальных гарантий на мотивацию к эффективному (результативному) труду чиновников. Государство рассматривает социальные гарантии и как стимул для повышения мотивации к эффективности труда, однако исследователи не находят прямого влияния социальных гарантий на результаты деятельности.

Заключение

Государством для обеспечения социальной защиты государственных гражданских служащих устанавливаются социальные гарантии. Они направлены на выбор и несение гражданской службы, укрепление стабильности профессионального состава кадров гражданской службы. Как правило, социальные гарантии связаны со стажем службы, выслугой лет, в чем проявляется их долгосрочный характер. Федеральным законодательством устанавливаются базовые государственные гарантии, и субъекты Российской Федерации могут самостоятельно устанавливать дополнительные, усиливая их стимулирующее воздействие на мотивацию государственных гражданских служащих. Социальные гарантии чиновников занимают ведущее место в числе стимулов к несению службы. В связи с этим можно дать положительный ответ на вопрос о стимулирующем влиянии социальных гарантий на чиновников при поступлении и несении государственной гражданской службы. Между тем, некоторые социальные гарантии недостаточно эффективны, что снижает их стимулирующее влияние.

В целях повышения стимулирования чиновников к гражданской службе механизмом социальных гарантий предлагаются следующие меры по совершенствованию их применения:

- усилить стимулирующую роль социальных гарантий государственных гражданских служащих, связанных с выслугой лет: ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе, ежегодного дополнительного оплачиваемого

отпуска за выслугу лет, посредством дальнейшей дифференциации срока выслуги и объемов гарантий (в части выслуги свыше 15 лет);

- установить взаимосвязь государственной социальной гарантии по предоставлению жилищной субсидии с выслугой лет, определив фиксированный стаж выслуги лет, дающий право на получение жилищной субсидии;
- расширить спектр государственных наград за безупречную службу, связав награждения с выслугой лет по восходящей траектории.

Полученные результаты дают возможность полагать, что цель исследования — оценить на основе анализа государственных социальных гарантий их стимулирующее воздействие на гражданских служащих при поступлении на службу и несении государственной гражданской службы, и предложить меры по совершенствованию применения социальных гарантий, достигнута.

В данном исследовании нами не рассмотрен важный вопрос оценки влияния социальных гарантий на мотивацию к эффективному труду государственных гражданских служащих. Как влияют социальные гарантии на такие категории, как производительность труда чиновников, результативность (эффективность) принимаемых ими управленческих решений, использования бюджетных средств, иные показатели? Некоторые авторы предлагают привязать социальные гарантии к ключевым показателям эффективности деятельности управленцев, приводя в пример уже имеющийся отдельный опыт региональных органов исполнительной власти по некоторым категориям гражданских служащих, содержание труда которых позволяет измерять его эффективность (результативность), однако широкого, должного распространения данные практики не находят.

Оценка стимулирующего влияния социальных гарантий на формирование мотивации к эффективному труду чиновников осложняется недостаточно разработанной методологической базой оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих, отсутствием универсальных подходов. Это связано с особенностями государственной гражданской службы (отсутствие количественных показателей эффективности, большой объем персональных поручений, политический характер принимаемых и реализуемых управленческих решений, зачастую не содержащих экономической эффективности, закрытость системы, существенные различия несения службы в зависимости от замещаемых должно-

стей, вида органа власти и др.). Между тем, важность установления влияния социальных гарантий на мотивацию к результативному (эффективному) труду гражданских служащих диктует необходимость постановки данной исследовательской задачи и продолжения работы.

Литература

Бедняков Д.В. Эффективность профессиональной деятельности государственных служащих: Автореф. дисс. ... канд. эк.н. М., 2012.

Богдан Н.Н., Бушуева И.П. Влияние индивидуальных факторов на профессиональное развитие государственных гражданских служащих // Вопросы управления. 2014. № 1 (26). С. 62–67.

Гимпельсон В.Е., Магун В.С. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. 2004. № 4. С. 25–32.

Зелинский С.Э. Оценивание мотивационной компетентности государственного служащего // Вопросы управления. 2014. № 3 (28). С. 47–53.

Иванова Н.Л., Подольский Д.А. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 173–190.

Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский чиновник — задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 23–32.

Мотивация государственных служащих: информация и выводы для практиков. Доклад Глобального центра ПРООН по эффективности государственной службы. URL: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity_development/English/Singapore.20_Centre/GPCSE_PSM_RUS.pdf.

Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих: Автореф. дисс. ... канд. социол. н. М., 2004.

Прокопьева В.Г. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество государственной власти // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2008. № 2 (3). URL: <http://vestnik.uara.ru/issue/2008/02/09/>

Пузанова Ж.В., Семенова И.В. Государственный служащий в современной России: престиж и востребованность профессии // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 112–119.

Рогожкин А. Государственные служащие: особо ответственный труд — особая мотивация // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 11. С. 66–69.

Шарин В.И. Долгосрочные мотивации на государственной гражданской службе // Управленческое консультирование. 2019. № 4 (12). С. 19–28.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Российская газета от 31 июля 2004 года. URL: <https://rg.ru/gazeta/2004/07/31.html>

Paul C. Hewett and Mark R. Montgomery. Poverty and Public Services in Developing-Country Cities. Policy Research Division Working Paper. 2001. No. 154. NY.: Population Council.

Perry J.L. Civil Service Systems and Public Service Motivation in Frits. Ed. By M. van der Meer and als. // Comparative Civil Service Systems in the 21st Century: Palgrave Macmillan. 2015.

Perry J.L., Honddeghem A. (eds.) Motivation in Public Management: The Call of Public Service. NY.: Oxford University Press. 2008.