

УДК 35.08

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Г. А. Малышева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 марта 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию системы государственных гарантий гражданских служащих, анализу проблем профессиональной и социальной защищенности гражданских служащих, а также разработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в области государственной гражданской службы, вызванных необходимостью обновления правового регулирования защиты гражданских служащих.*

Ключевые слова: *система государственных гарантий, гражданские служащие, социальная защищенность гражданских служащих, основные государственные гарантии, дополнительные государственные гарантии.*

Abstract: *the article is dedicated to the research of civil agents' state guarantees, to the analysis of the problems of civil agents' professional and social protection, also to the development of recommendations for improving applicable legislation in the field of state civil service caused by necessity of legal regulations renewal of civil agents' defense.*

Key words: *system of state guarantees, civil agents, social protection of civil agents, basic state guarantees, supplementary state guarantees.*

Осуществление в Российской Федерации административной реформы непосредственно связано с совершенствованием правового регулирования государственной службы в органах исполнительной власти. И не случайно, что проблема профессиональной и социальной защищенности государственных служащих постоянно является актуальной и требует неотложного решения.

В любом государственно-организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит, и без государственных служащих. Государственный аппарат — это, прежде всего, люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства и политической системы, формы правления или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства. Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления¹.

359

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Д. В. Баснак, Д. В. Бедняков, В. А. Галабурда и др. ; под ред. В. А. Козбаненко. СПб., 2008. С. 3.

В административно-правовой науке вопросу регламентации административно-правового статуса государственного гражданского служащего и классификации его прав, обязанностей и гарантий в современный период уделено недостаточное внимание. Между тем большая по масштабам и интенсивности проводимая в нашем государстве работа по совершенствованию российского законодательства настоятельно требует решения существующих проблем классификации прав, обязанностей и гарантий государственного гражданского служащего в Российской Федерации.

Закрепленный на законодательном уровне перечень гарантий государственных гражданских служащих выступает фактором повышения эффективности государственного управления и отражает качественные характеристики профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, однако он является недостаточным и требующим постоянного обновления.

Ситуация усугубляется развитием хозяйственных и правовых отношений, экономической нестабильностью, общенациональными и мировыми кризисными явлениями, слабой защищенностью граждан, коррупцией, невысокой профессиональной подготовленностью кадров и т.д. При этом в границах правового статуса государственного гражданского служащего ограничения, связанные с гражданской службой, призваны уравновесиваться гарантированными преимуществами.

В настоящий момент назрела необходимость обновления правового регулирования защиты гражданских служащих в контексте единого правового поля всей Российской Федерации. Необходимо комплексно обеспечить единство в вопросах социальной и профессиональной поддержки и защиты, объединив в едином нормативном правовом акте все случаи защиты государственных гражданских служащих, с учетом дифференциации для отдельных категорий. В качестве аналогии можно взять Трудовой кодекс Российской Федерации² (систематизирующий общие усло-

² См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. федеральных законов от 24 июля 2002 г. № 97-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 27 апреля 2004 г. № 32-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 201-ФЗ, от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ, от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ, от 1 октября 2007 г. № 224-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 28 февраля 2008 г. № 13-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 157-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ, от 7 мая 2009 г. № 80-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 167-ФЗ, от 10 ноября 2009 г. № 260-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 267-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; № 30. Ст. 3014; Ст. 3033; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 18. Ст. 1690; № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 27; № 19. Ст. 1752; 2006. № 27. Ст. 2878; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34; № 17. Ст. 1930; № 30. Ст. 3808; № 41. Ст. 4844; № 43. Ст. 5084; № 49. Ст. 6070; 2008. № 9. Ст. 812; № 30 (ч. 1). Ст. 3613; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; Ст. 6236; 2009. № 1. Ст. 17; Ст. 21; № 19. Ст. 2270; № 29. Ст. 3604; № 46. Ст. 5419; № 48. Ст. 5717.

вия регулирования трудовых отношений с учетом отдельных категорий работников) или четвертую часть Гражданского кодекса Российской Федерации³ (систематизирующую в комплексе целый свод разноплановых законов, регулирующих отношения в сфере интеллектуальной собственности). Несомненно, что систематизация в одном нормативном акте мер социальной защиты позволит обеспечить большую стабильность положения государственных гражданских служащих, поддержать целостность и единство данной сферы деятельности в России, определить объем социальных льгот, порядок и условия предоставления адресных целевых компенсаций, а также механизмы, направленные на реализацию гарантий данной защиты.

В то же время при разработке данного нормативного акта следует учитывать и тот факт, что сегодня государственные гражданские служащие являются одной из наиболее социально защищенных категорий граждан, и совершенствование законодательства должно проходить в контексте недопущения нарушения принципа социальной справедливости и серьезного расслоения социальных привилегий по сравнению с иными гражданами.

Несмотря на большой исторический стаж фундаментальных научных исследований по данной проблеме, концептуальным основам и специфике обеспечения гарантий защиты государственных гражданских служащих уделяется относительно мало внимания. Среди причин такой ситуации стоит выделить продолжающую существовать определенную закрытость государственных органов.

Проблема осуществления государственных гарантий гражданским служащим имеет двойственный характер. С одной стороны, — это основное средство обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. С другой стороны, оказываясь в фокусе пристального внимания со стороны граждан страны и средств массовой информации, привилегии государственных служащих подвергаются в первую очередь экономической оценке, но больше — нравственной и этической. Поэтому выработать понятную обществу и стимулирующую к результативной профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих концепцию организации гарантий — значит, способствовать социальной и политической стабильности в обществе.

Отрицательное воздействие на нравственные и профессиональные позиции государственных гражданских служащих оказывает их неудовлетворительная социальная, правовая и материальная защищенность. Обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, глава государства еще в 1997 г. отмечал: «Дей-

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. федеральных законов от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ, от 30 июня 2008 г. № 104-ФЗ, от 8 ноября 2008 г. № 201-ФЗ, от 21 февраля 2010 г. № 13-ФЗ, от 24 февраля 2010 г. № 17-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496; 2007. № 49. Ст. 6079; 2008. № 27. Ст. 3122; № 45. Ст. 5147; 2010. № 8. Ст. 777; № 9. Ст. 899.

ствующее законодательство предусматривает ряд ограничений для работников государственной службы: особые требования при замещении должности, соблюдение служебной тайны, невозможность совмещения должности с коммерческой деятельностью и т.п. Однако ... оплата их труда не соответствует уровню ответственности»⁴. Но и к настоящему моменту не сформированы механизмы, обеспечивающие социально приемлемый уровень оплаты труда, ограждающие государственных гражданских служащих от конфликта интересов, влияния финансовых групп и недобросовестных хозяйствующих субъектов. Размеры основных и дополнительных выплат слабо зависят от результатов труда, не всегда адекватны конкретным социально-экономическим условиям. Материальные и социальные гарантии государственных гражданских служащих имеют устойчивую тенденцию к снижению. Сложилась нерациональные соотношения составляющих в многокомпонентной структуре содержания служащих, что усиливает развитие коррупционной составляющей в профессиональной деятельности. Применяемая типовая модель деформировалась и в современных условиях не отвечает требованиям реформирования и развития системы государственной службы. Используемые на практике стимулы не обеспечивают не только опережающий, но и соответствующий рост профессионально-квалификационного и профессионально-должностного развития кадров государственных органов.

Наличие отмеченных и ряда других недостатков объясняется отсутствием научных концептуальных основ формирования гарантий защищенности работников в органах государственной власти и управления и приводит к выводу о том, что поиск механизмов активизации потенциальных возможностей человеческих ресурсов в государственных органах в целях формирования компактного, эффективного, работоспособного государственного аппарата имеет первостепенное значение.

В научной литературе отмечается, что правовые стимулы, к которым следует отнести гарантии на государственной службе, и правовые ограничения являются парными юридическими категориями, так как они взаимообеспечивают регулирование друг друга, обозначают в своей совокупности специфический баланс мотивационных юридических средств⁵. Система гарантий на государственной службе также призвана в определенной мере компенсировать государственному гражданскому служащему те материальные потери, которые обусловлены экономическими ограничениями. Так, в разделе 10 Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации специально отмечается: в качестве компенсации законодательных ограничений на государственной службе, а также тягот и лишений, связанных с ее прохождением в

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Рос. газ. 1997. 7 марта.

⁵ См.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 110.

отдельных видах государственной службы, государственным служащим устанавливаются государственные социальные гарантии⁶.

Однако значение государственной службы для государства и общества не позволяет ограничиться лишь компенсацией ограничений. Права и обязанности гражданского служащего только тогда имеют социальный смысл и значимость, если они обеспечены *экономическими и правовыми гарантиями*.

Гарантии являются неотъемлемым элементом специального правового статуса гражданских служащих, что нашло свое закрепление в перечне гарантий государственного гражданского служащего в главе 11 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации») ⁷ с наименованием «Государственные гарантии на гражданской службе».

Все гарантии государственных гражданских служащих можно разделить на следующие группы: 1) гарантии, предоставляемые в связи с осуществлением профессиональной деятельности (равные условия оплаты труда и сопоставимые показатели оценки эффективности его результатов; своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; возмещение расходов, связанных со служебными командировками; государственное пенсионное обеспечение); 2) гарантии по социальному страхованию (медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности); 3) гарантии защиты от неправомερных действий по отношению к государственным служащим в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Анализ перечня гарантий показывает, что для государственных гражданских служащих устанавливается ряд гарантий, основной целью которых является обеспечение социальной защищенности этой категории трудящихся. Для разных категорий населения имеет место своя специфика социальной защитительной практики, составной частью которой являются социаль-

Г. А. Малышева. О совершенствовании законодательства в обл. гос. гарантий...

⁶ См.: Гришковой А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учебный курс. М., 2003. С. 429—453.

⁷ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. федеральных законов от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, от 18 июля 2009 г. № 187-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 269-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; № 16. Ст. 1828; № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2009. № 29. Ст. 3597; Ст. 3624; № 49. Ст. 5719; № 51. Ст. 6159; Ст. 6150.

ные гарантии, но вместе с тем существует универсальность подходов к построению системы социальных гарантий в целом.

Система социальных гарантий включает в себя три основные структурные подсистемы. Это гарантии человека (работника) в процессе: а) производства (обеспеченность работой, право на собственность, предпринимательство, охрана труда и т.д.); б) распределения (минимальная заработная плата, пенсии, стипендии, ликвидация монополизма в ценообразовании, те или иные льготы и привилегии, связанные с характером и содержанием труда); в) потребления (доступ к социально минимальным благам, пособия, дотации, право на получение благотворительной помощи, реабилитационной поддержки и т.д.)⁸. Данная трактовка понятия «социальная гарантия» достаточно четко определяет содержание социальных гарантий, но включает в себя излишне обширный перечень гарантированных мер социальной защиты, поскольку не все из них можно отнести к собственно социальным гарантиям.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подразделяет гарантии гражданских служащих на основные (предоставляемые в силу принадлежности к корпусу государственных служащих) и дополнительные (предоставляемые при определенных условиях)⁹.

К числу основных государственных гарантий относятся:

1) равные условия оплаты труда и сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

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

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

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

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

⁸ Социальное государство : краткий словарь-справочник. М., 2002. С. 238.

⁹ См.: Фомина С. В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал рос. права. 2007. № 4. С. 58.

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

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

11) государственное пенсионное обеспечение.

В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органы местного самоуправления, избрания (делегирования) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Гражданским служащим предоставляются также иные государственные гарантии, установленные федеральными законами.

Гражданским служащим при определенных условиях могут предоставляться дополнительные государственные гарантии и, в частности, право на:

1) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случае и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы в соответствии со ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰;

4) единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

5) иные государственные гарантии.

Данный перечень гарантий гражданского служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Рос-

¹⁰ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. федеральных законов от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, от 18 июля 2009 г. № 187-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 269-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ).

сийской Федерации могут быть предусмотрены и иные гарантии. Так, к примеру, Закон города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы»¹¹ дополнительно закрепляет за гражданскими служащими следующие гарантии:

— бесплатная или льготная санаторно-курортная путевка, предоставляемая к ежегодному оплачиваемому отпуску, и соответствующее возмещение за проезд к месту отдыха и обратно, а также льготная санаторно-курортная путевка членам семьи в зависимости от категории и группы замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы;

— компенсация за неиспользованную санаторно-курортную путевку;

— медицинское обслуживание, в том числе членов семьи в зависимости от категории и группы замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы;

— бесплатный отпуск при амбулаторном лечении всех лекарственных средств по рецептам врачей, бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов), оказание другой протезно-ортопедической помощи, в том числе и членам семьи в зависимости от категории и группы замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы, или соответствующую денежную компенсацию;

— единовременное денежное поощрение при достижении возраста 50 лет и далее через каждые 5 лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы;

— единовременное денежное поощрение при достижении стажа гражданской службы 20 лет и далее через каждые 5 лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы, при условии наличия не менее 5 лет стажа гражданской службы в государственных органах и органах местного самоуправления;

— выплата один раз за весь период гражданской службы денежного вознаграждения при выходе на пенсию с гражданской службы в размере, исчисленном исходя из месячного денежного содержания по последней замещаемой должности гражданской службы перед прекращением гражданской службы в кратности к количеству полных лет гражданской службы, но не более чем за десять лет на день прекращения гражданской службы. Гражданским служащим, получившим ранее аналогичную выплату при прекращении федеральной военной службы, федеральной правоохранительной службы, федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы других субъектов Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации, выплата производится пропорционально количеству полных лет

¹¹ О государственной гражданской службе города Москвы : закон города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 (в ред. законов г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 26, от 6 февраля 2008 г. № 5, от 16 сентября 2009 г. № 34) // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2005. 31 янв.; 2007. 26 июля; 2008. 15 февр.; 2009. 6 окт.

гражданской службы в государственных органах и органах местного самоуправления;

— доплата к пенсии по старости и инвалидности II и III степеней, назначенной в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Таким образом, существует проблема соотносительности системы социального обеспечения федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

В то же время очевидно, что проводимая административная реформа имеет тенденцию к расширению набора прав гражданских служащих без должного внимания к усилению контроля за их деятельностью. Недостаточно гибкой является система аттестации государственных служащих, определения уровня их профессиональной подготовки. Кроме того, существует необходимость более подробного регулирования труда государственных служащих и их социальной защиты.

В свете необходимости повышения профессиональной подготовки государственных служащих следует обратить внимание на то, что в рамках реализации Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)», норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» она направлена на развитие системы дополнительного профессионального образования кадров государственного аппарата, как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом профессиональная подготовка будет основана на *введении для государственных органов всех ветвей власти унифицированного порядка планирования и размещения государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих.*

Совершенствование законодательства о государственной гражданской службе в части регулирования и поддержания профессионального роста гражданских служащих, выявления профессионально важных качеств, навыков и умений гражданских служащих, их дальнейшего развития при помощи программ дополнительного профессионального образования будет способствовать повышению эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, что, в свою очередь, послужит фактором успеха проводимых в стране социальных, политических и экономических преобразований. *И не случайно, что сегодня на законодательном уровне решается вопрос о создании государственного органа по управлению государственной службой с возложением на него, в том числе, полномочий по государственному регулированию и координации деятельности государственных органов в области дополнительного профессионального образования.*

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

Немаловажное значение имеют материальное обеспечение и материальные льготы и гарантии, не получившие достаточного развития в законодательстве о государственной гражданской службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не дает ответа на вопрос, каким образом должна быть решена проблема комплексного обеспечения гарантиями государственных гражданских служащих. Государственным служащим обеспечивается единство основных государственных социальных гарантий независимо от уровня и вида государственной службы, однако, каким образом будет обеспечиваться такое единство, Закон не поясняет.

Следует согласиться с мнением Ю. Г. Шпаковского, Е. Ю. Романова о том, что прямым запретом на установление дополнительных социальных гарантий для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации дело не решить, тем более что конституционность такого запрета вызывает сомнения¹². Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 53 допускает установление нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации дополнительных государственных гарантий гражданских служащих. В то же время нельзя мириться с положением, когда на территории одного субъекта Российской Федерации имеются государственные служащие «первого» и «второго» сорта, получающие за выполнение практически идентичных функций значительно различающееся 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.

Решение указанной проблемы должно осуществляться по двум направлениям. На федеральном уровне — с помощью создания системы

¹² См.: Шпаковский Ю. Г., Романов Е. Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. № 3(16).

социального обеспечения на федеральной государственной гражданской службе, достойной для применения в субъектах Российской Федерации. В то же время — федеральная помощь, в первую очередь финансовая, оказываемая в рамках исполнения федерального бюджета субъектам Российской Федерации. 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 обеспечения государственных служащих соответствующего субъекта¹³.

Перечисленные гарантии на 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 службе и должна органично вписаться в общую систему российского социального обеспечения.

Существующая в настоящее время система государственной службы нуждается и в надлежащем законодательном оформлении. В первую очередь это касается системы социальных гарантий государственных гражданских служащих. Как следует из анализа законодательства в этой области, в настоящее время не существует единого нормативного акта, регулирующего социальные гарантии государственных гражданских служащих. Действующей законодательной базой заложена основа материального обеспечения государственной службы не как набора льгот, но как системы законодательно закрепленных гарантий для государственных служащих. Однако, несмотря на это, доступ для реализации гарантий имеют преимущественно высшие чиновники. Следует отметить, что поскольку существует правовое оформление института социальных гарантий, необходимо, чтобы все категории государственных служащих имели равные возможности доступа к легализованным гарантиям, которые должны быть обеспечены финансированием из федерального бюджета.

Кроме того, к числу основных гарантий помимо пенсионного и медицинского обеспечения следует отнести обеспечение государственных гражданских служащих жильем. Это не обязательно должно быть предоставление бесплатного жилья в собственность, жилищный вопрос можно решить путем обеспечения служебным жильем на время исполнения полномочий государственным гражданским служащим. При этом вопрос предоставления государственным гражданским служащим жилья должен решаться применительно ко всем категориям государственных служащих, а не избирательно.

В сфере охраны здоровья представляется необходимым закрепить на законодательном уровне положение о том, что полис медицинского

¹³ См.: Шпаковский Ю. Г., Романов Е. Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России.

страхования государственного гражданского служащего должен носить единый характер. Следует отметить, что такой полис должен заменить собой полис обязательного медицинского страхования, выдаваемый чиновникам по территориальному признаку (т.е. по месту проживания). Этот полис будет давать право получения медицинской помощи как в системе ведомственных медицинских учреждений, так и в медицинском учреждении по месту проживания государственного гражданского служащего. Полис медицинского страхования государственного гражданского служащего также может быть действителен и при выезде в другие города Российской Федерации.

Наряду с положительными тенденциями в правовом регулировании государственной гражданской службы существует ряд нерешенных вопросов, связанных с отсутствием на федеральном уровне нормативных правовых актов, которые должны быть приняты в развитие отдельных норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно: о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации; о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей; о защите гражданских служащих и членов их семей от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей и др.

Решить данные проблемы возможно путем внесения в действующее законодательство соответствующих изменений и дополнений. В то же время в рамках намечающихся изменений в законодательстве необходима выработка более прозрачной системы мер социальной защиты государственных гражданских служащих в рамках общей социальной политики. Система социальной защиты не должна выходить за рамки политики социальной защиты населения с целью недопущения негативного отношения к государственным служащим как социальному слою. В целях материального стимулирования стремления к повышению собственной квалификации и профессионализма необходимо ввести систему доплат к основной заработной плате, расширить систему поощрений по итогам аттестации. В этих целях было бы эффективнее заменить существующую систему компенсационных выплат, производящихся без учета итогов аттестации, наличия или отсутствия дисциплинарных взысканий, системой доплат за уровень профессионализма и квалификацию. Целесообразно также внести изменения в законодательство с целью снятия возрастных ограничений пребывания на государственной службе при отсутствии медицинских противопоказаний. С годами государственный служащий приобретает опыт работы, который он может более эффективно реализовать, а также передать молодым специалистам.

Выделяя проблемы действующего законодательства, регулирующего вопросы обеспечения гарантий на государственной гражданской службе, следует обратить внимание на наиболее острые из них: недостаточная развитость государственности Российской Федерации; наличие противоречий и пробелов в законодательстве о государственной гражданской

службе, низкий уровень престижа и социальной привлекательности государственной службы в российском обществе; сращивание отдельных чиновников с криминальными элементами, что порождает интегральную проблему — недостаточную эффективность деятельности государственной власти и ее аппаратов. В связи с этим обозначенные преобразования в законодательной базе необходимы, но не только в изменении правового и социального статуса государственного гражданского служащего, но и в структурной организации государственной гражданской службы.

Воронежский государственный университет

Малышева Г. А., аспирантка кафедры административного и муниципального права

Тел.: 8-920-226-21-21

Voronezh State University

Malysheva G. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

Tel.: 8-920-226-21-21