

Министерство образования и науки Российской Федерации
«Южно-Уральский государственный университет»
Юридический институт
Кафедра «Трудовое, социальное право и правоведение»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ТПСиП
к.ю.н., доцент
_____ Г.Х. Шафикова
_____ 2017г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ
СЛУЖАЩИХ
ЮУрГУ – 40.03.01 2017. – 13.1707.38 Ю

Научный руководитель
выпускной
квалификационной
работы ст. преподаватель
_____ Е.С.Рейхерт,
_____ 2017 г.

Автор выпускной
квалификационной
работы студент
группы 473
_____ Е.В. Голубых
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
доцент кафедры
_____ Э.М.Филиппова,
_____ 2017 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1 Исторический очерк системы социальных гарантий государственных служащих	7
1.1 Система социальных гарантий гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке.....	7
1.2 Развитие государственной службы в Российской Федерации	13
Глава 2 Система гарантий государственных гражданских служащих	22
2.1 Государственная гражданская служба: особенности работы государственных служащих.....	22
2.2 Система социальных гарантий гражданского служащего	32
Глава 3 Пенсионное обеспечение и обязательное страхование государственных гражданских служащих.....	49
3.1 Особенности обязательного страхования государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих.....	49
3.2 Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного страхования гражданских служащих субъекта Российской Федерации	55
3.3 Право государственного служащего на государственное пенсионное обеспечение: новеллы правового регулирования.....	67
Заключение	80
Библиографический список	87

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

Актуальность исследования обусловливается следующими обстоятельствами:

- тема представляет значительный интерес для социологической науки. В частности, в условиях неустойчивости государственной службы как

системы важно выявить стабилизирующую роль социальных гарантий государственных гражданских служащих;

- социальные гарантии представляются весомым резервом формирования мотивации деятельности государственных служащих, что является одним из важнейших факторов повышения эффективности государственного управления;

- в условиях децентрализации государственного управления повышается роль органов власти и управления субъектов Российской Федерации, усложняются механизмы реализации социальных гарантий государственных служащих.

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

Таким образом, предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие социальные гарантии гражданских служащих.

Объект дипломной работы – социальные гарантии государственных гражданских служащих.

Целью данной работы является раскрытие понятия и особенностей, социальных гарантий гражданских служащих в России.

При написании данной работы выделены следующие задачи:

- рассмотрение системы социальных гарантий гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке;
- исследовать конституционные нормы в сфере государственной гражданской службы;
- изучить систему социальных гарантий административно-правового статуса гражданского служащего;
- раскрыть право государственного служащего на государственное пенсионное обеспечение;
- рассмотреть особенности обязательного страхования государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания, а также частные методы: исторический, сравнительно-правовой.

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

ГЛАВА 1 ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1.1 Система социальных гарантий гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке

Работа над совершенствованием нормативной базы не могла не затронуть аспекты реформирования гарантий, предоставляемых для чиновников гражданского ведомства в Российской империи. Прежде всего, отметим, что для нормативного регулирования рассматриваемого нами института права, характерна определенная преемственность.

Думается, что будет более правильным все гарантии, предусмотренные законодательством Российской империи, условно, подразделить на две группы:

- 1) гарантии, обеспечивающие служебно-юридическую защиту служащих при нахождении на должностях государственной службы;
- 2) гарантии, предоставляемые после ухода в отставку.

Исследуя первую группу правовых гарантий, отметим, что он находится в тесном взаимодействии с институтом юридической ответственности. Так, к примеру, была нормативно установлена правовая охрана чиновничьего аппарата Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года¹.

Согласно правовой позиции законодателей, были введены специальные составы преступлений при оказании сопротивления государственным служащим гражданского ведомства при исполнении ими возложенных на них должностных обязанностей. Кроме того, наказуемыми считались деяния, связанные с оскорблениями чиновников и считались преступлениями против порядка управления, носили публичный, а не индивидуальный, частный характер.

¹Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования // Юридический вестник ДГУ. –2013. –№ 4. – С. 92.

Характерной чертой указанной категории преступлений являлось невозможность заключения между сторонами мирового соглашения.

Специальное внимание было уделено вопросам уважительного отношения к актам органов государственной власти. Например, при умышленном повреждении выставленных для всеобщего обозрения в публичном месте указов, виновные лица привлекались к ответственности. Более суровое наказание ждало тех злоумышленников, которые совершали подобные противоправные действия при массовом скоплении людей. Данные противоправные деяния карались наказанием в виде ссылки в Сибирь, а также лишением всех прав состояния.

Режим правовой охраны должностных лиц также выражался в том, что они привлекались к юридической ответственности на специальных основаниях, закрепленных в Своде Законов Российской Империи.

Однако одних мер ответственности, выступающих основными гарантиями чиновников, было мало. В связи с этим законодательство закрепляло право служащего обжаловать акты и распоряжения своего руководства. В научной литературе высказываются достаточно положительные мнения о праве на обжалование решений должностных лиц. Подобная гарантия отвечала интересам как служащих, так и верховной власти, поскольку при издании того или иного индивидуально-распорядительного акта могли нарушаться права служащих, либо сознательно, либо по незнанию. Подобная гарантия позволяла служащему защитить нарушенные, по его мнению, права, привести соответствующие доводы, восстановить нарушенные права¹.

Законодательно был установлен лишь один случай, когда служащие гражданского ведомства лишались подобной гарантии по правилам пункта 3 статьи 1239 Устава: «чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исправлению возложенных на них обязанностей или почему-либо

¹Архиреева А.С. Правовой статус государственного служащего в России в XIX в // Юридические науки. – 2015. – С. 98.

неблагонадежны, или сделали вину, известную начальству, но такую, которая не могла быть доказана фактами, представляется начальникам, от коих в общем порядке зависит увольнение от должностей, сими чиновниками занимаемых, увольнять их по своему усмотрению и без их о том просьбы»¹.

В подобном случае приказ об увольнении чиновника содержал следующую формулировку: увольняется со службы без обозначения причин и процедуры увольнения.

Для подобного основания увольнения отсутствовал порядок обжалования, если же служащий подавал жалобу, то компетентным должностным лицам следовало оставлять жалобу без рассмотрения, без удовлетворения. А жалоба была адресована на Высочайшее имя, или в адрес Сената, то подобные жалобы было строго запрещено принимать.

Полагаем, что лишение экс-чиновников права и гарантии на обжалование приказов об увольнении носило скорее негативный характер. Ведь в большинстве случаев увольнение со службы влекло дальнейший запрет на занятие государственных должностей, поскольку был прецедент недоверия предыдущего начальства экс-чиновника. Как писал Н. Флеровский, «начальство было склонно верить другому начальству ... об этом говорить было неудобно».

Фактически служащие, на основании требований правовых норм, находились в прямой зависимости от начальства и были лишены хоть какой-то защиты от возможного произвола начальства. Думается, что подобная правовая позиция законодателей обладает больше негативными особенностями, чем положительными. «Тузы, собравшиеся на обед, защищали этот закон с величайшей настойчивостью... Они поставили бедных чиновников в самое тяжелое, унижительное положение и им все еще было мало, они хотели отнять у них последнюю тень права, которая им была

¹Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 150.

оставлена. По самодурству и капризу начальник мог выгнать чиновника и никто не имел права спросить его почему он это сделал»¹.

При этом следует отметить, что при увольнении с должности на основании вышеуказанного пункта 3, экс-чиновник не лишался ранее приобретенных прав и состояний, за ним оставалась государственное пенсионное обеспечение. Экс-чиновник терял право на получение ордена Владимира четвертой степени за тридцатипятилетнюю беспорочную службу.

В связи с вышеизложенным, законодатели посчитали нужным лишить чиновников права на подачу жалобы. Кроме того, в этом усматривается стремление законодателей «встряхнуть» некоторую прослойку отечественного чиновничьего аппарата, поскольку его часть имело крайне низкий моральный уровень, его требовалось стимулировать именно подобными методами, приемами, преследующими цель мотивирования к правомерному поведению, тем самым повышая уровень законности в системе государственного управления.

Обратим внимание, что имеются достаточные данные полагать, что подобная практика применялась крайне редко. В узком кругу высшего чиновничества сложилось правило по которому применять нормы пункта 3 статьи 1239 Устава о службе было неприлично. По факту в центральных министерствах и ведомствах данная процедура практически не применялась. «Этот факт свидетельствует о зарождающейся корпоративной этике».

Устав о службе определял социально-экономические гарантии государственных служащих гражданского ведомства.

Важнейшей гарантией для служащих в Российской империи выступало право на денежное содержание по болезни. Например, если в отношении чиновника было возбуждено уголовное дело, шли судебные тяжбы, то содержание уменьшалось в два раза. При этом срок нахождения под следствием или судом засчитывался в стаж государственной службы.

¹Синькевич Н.В., Государственная гражданская служба // Государство и право. – 2016. – № 32. – С. 112.

Право чиновников на отпуск является важнейшей социально-экономической гарантией. Материальные компенсации по болезни, сокращения также являлись составными элементами института гарантий государственных служащих. При обстоятельствах душевной болезни чиновника, невозможности его дальнейшей работы в должности, за ним сохранялась его должность, а денежное содержание выплачивалось его семье. При сокращении с должности чиновник продолжал получать денежное содержание еще год после сокращения.

Определенные гарантии распространяли свое действие и после смерти чиновника. Так члены его семьи получали его денежное содержание, а именно вдове полагалась половина содержания, а дети умершего чиновника получали по четверти от денежного содержания по правилам статьи 113 Устава о пенсиях¹.

Устав о пенсиях и единовременных пособиях предусматривали специальные пособия для должностных лиц, не выслуживших пенсию; имеющих тяжелые заболевания здоровья; получившие увечия при прохождении службы.

Законодательство Российской империи устанавливало и гарантии морально-психологического характера.

Первоначально отметим, что каждому служащему гарантировалось уважение в зависимости от чина. Уважение выражалось в специальной форме обращения. Например:

- для чинов 1 и 2 классов – «Ваше высокопревосходительство»;
- для чинов 3 и 4 классов – «Ваше превосходительство»;
- для чинов 5 класса – «Ваше высокородие»;
- для чинов 6 и 7 классов – «Ваше высокоблагородие»;
- для чинов с 9 по 14 классы – «Ваше благородие».

Все это подчеркивало особый статус чиновников.

¹Магомедова А.Г., Реализация конституционных норм в сфере государственной гражданской службы // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 88.

Гарантия на особый порядок рассмотрения дела в суде, в отношении чиновников. Очевидно, что подобная процедура обозначала особый статус чиновников.

В тех случаях, когда авторитет чиновника был подпорчен, то нормодателями была предусмотрена возможность восстановления честного имени чиновника. При оправдании чиновника об этом публично сообщалось, а срок нахождения под стражей засчитывался в действительный срок государственной службы.

Особую категорию гарантий составляли организационно-управленческие, например, как порядок продвижения по службе. Продвижение по службе было возможно двумя путями:

- 1) за выслугу, усердное, добросовестное прохождение службы;
- 2) за заслуги, отличия, проявленные в процессе прохождения службы.

Специфической особенностью служебного законодательства Российской империи в XIX веке стала возможность поступления на службу иностранных граждан. Гарантированный доступ данной категории лиц способствовал восполнению столь необходимой потребности в пополнении государственного аппарата специалистами из зарубежных стран. Однако в первой половине XIX века доступ иностранцев на государственную службу ограничивался, в связи с тем, что основным критерием поступления на должность государственного служащего выступало наличие ценза подданства кандидата. При этом данное ограничение не распространялось на должности в области телеграфной связи, образования и некоторых других в связи с недостаточной кадровой обеспеченностью данных сфер общественно-политической жизни.

Самостоятельную группу гарантий чиновников гражданской службы составляли гарантии, предоставляемые после окончания службы. К их числу относили следующие гарантии:

- a) вышедший в отставку чиновник не терял свой чин и привилегии;

б) гарантировалась реализация права возвращения на должность государственной службы в том же чине, при котором служащий ушел в отставку;

в) семья умершего чиновника, имеющего правовые основания для пенсионного обеспечения, имела право на получение пенсионного содержания и другие.

Необходимо отметить, что гарантия пенсионного обеспечения на предыдущих этапах развития отечественной правовой системы отсутствовала.

Пенсионное обеспечение скорее рассматривалось как право чиновника, но ни как элемент правового института гарантий. Лишь с принятием «Устава о пенсиях и единовременных пособиях» 1832 года был выработан правовой механизм выплаты пенсионного содержания.

Положительным, на наш взгляд, является возможность поступления на государственную службу иностранных граждан, что в определенной степени позволило развивать те или иные отрасли политической и общественной жизни, привлекать более квалифицированные единицы кадров, по сути ликвидировала дефицит профессиональных кадров.

1.2 Развитие государственной службы в Российской Федерации

На сегодняшний день Россия должна решить одну из первостепенных задач построения эффективного государства, а именно: преодолеть серьезные недостатки в организации и функционировании системы органов государственной власти. Для решения этой задачи необходима модернизация государственной гражданской службы. Она должна стать открытой, конкурентоспособной и престижной, быть ориентирована на эффективную деятельность по обеспечению реализации государственных полномочий, оказанию государственных услуг, взаимодействовать со всеми институтами гражданского общества. С помощью государственной гражданской службы

должна претворяться в жизнь политика государства в области экономики, социального развития, культуры, образования¹.

В первую очередь надо сказать, что государственная служба является важнейшим конституционно-правовым институтом, непосредственно связанным с эффективной реализацией компетенции органов государственной власти².

Государственная служба развивается и реформируется на основе принципов и положений, которые установлены Конституцией Российской Федерации. Она представляет собой институт государства, форму профессионального участия граждан в реализации его функций и полномочий. Вследствие того, что государственная служба развивается на основе принципов Российского государства, которые закреплены в Конституции Российской Федерации, весьма важным видится понимание роли Конституции Российской Федерации, федеральных законов как правовой основы создания и функционирования государственной службы РФ, ее целостности и единства.

На первый взгляд в Конституции России нелегко обнаружить конкретный регламент государственной службы, но в ней закреплен целый ряд положений, закладывающих ее основы.

В части 2 статьи 4 закреплено верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, в части 3 статьи 5 – единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; в статье 18 – приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; в статье 2 регламентировано, что обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; в статье 10 закреплен принцип разделения

¹Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования // Юридический вестник. –2013. –№ 4. – С. 92.

²Качушкин С.В. Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы Москва.– М.: Инфра-М, 2014. – С. 120.

властей на законодательную, исполнительную и судебную; некоторые обязанности всех должностных лиц (часть 2 ст. 24, часть 3 ст.41, часть 2 ст. 46 и др.)¹.

Отметим, что государственная служба – это публичный, социальный, правовой, организационный институт по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства. Отношения, связанные с государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации, регулируются Конституцией Российской Федерации, в том числе конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Более всего возрастает значение государственной гражданской службы в условиях финансово-экономического кризиса, когда от профессионализма служащих, их коррупционной устойчивости, умения вовремя и результативно решать задачи государственного управления, оказывать качественные публичные услуги, зависит и нормальное развитие рыночной экономики, и сохранение социальной стабильности в обществе, а также обеспечение и защита законных прав и интересов граждан².

Вместе с тем, что касается Российского государства, то надо сказать, что организация и осуществление государственной службы здесь требуют совершенствования. Причинами тому служат как существующие недоработки законодательства в соответствующей сфере, так и неурегулированные общественные отношения, возникающие ввиду динамичного развития института государственной службы. В целях эффективного функционирования государства требуется постоянное совершенствование института государственной службы, которое, в первую очередь, основано на регулярной корректировке действующего законодательства.

¹Конституция Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации –2014. –№ 15.– Ст. 1691.

² Валева Х.А. Нормативно-правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации // http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1202.

В статье 2 Конституции РФ устанавливается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства. Однако Российское государство во многих случаях оказывается не в состоянии полноценно обеспечить защиту основополагающих прав и свобод граждан. В результате Россия сохраняет лидерство по числу жалоб в Европейский Суд по правам человека. Множество обращений касается неисполнения государством обязательств перед гражданами, особенно денежных¹. Закономерно поэтому, что государственная власть, которую в немалой степени олицетворяет государственный служащий, во многом теряет авторитет в глазах народа.

Особенностью правового регулирования гражданской службы является то, что она опирается на смежные самостоятельные отрасли права, имеющие свои предмет и метод правового регулирования. В связи с этим можно обоснованно утверждать, что формирование нормативно-правовой базы гражданской службы делает наиболее значимым возникновение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет наметившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права².

Рассмотрим основные причины того, почему в России не улучшается качество государственного управления и кадрового состава государственного аппарата, несмотря на проводимые реформы в сфере государственной службы.

В первую очередь надо сказать, что с начала 90-х годов XX в. в России предпринимаются попытки реформирования государственной службы. Существенным результатом стало принятие Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995

¹Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: Инфра-М, 2015. – С. 20.

²Пирбудагова В.И. Взаимоотношения личности и власти: общетеоретические вопросы // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2013– № 2 –С. 20.

г.¹(действовал до 1 февраля 2005 г.) – первого общегосударственного нормативного правового акта о государственной службе законодательного характера после 1917 г., закрепившего основополагающие элементы института государственной службы (например, понятие "государственная служба", классификацию должностей по категориям и группам и др.).

С целью совершенствования системы госслужбы, деятельности государственных служащих Указом Президента РФ «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации(2009–2013 годы)"» от 10 марта 2009 г. была принята и утверждена данная программа.

Однако надо признать, что мероприятия по реформированию госслужбы пока не дали сколько-нибудь ощутимых результатов в улучшении качества государственного управления и кадрового состава государственного аппарата, который так и не стал надежным инструментом политического руководства страны для проведения задуманной модернизации Российского государства. Весьма острой остается проблема коррупции, результатов борьбы с которой в обществе пока не заметно. С проблемой коррупции тесно связана проблема административного давления на бизнес, а оно за годы реформы государственной службы не только не снизилось, но, напротив, заметно возросло. При этом понятно, что чем сильнее административное давление на бизнес, тем выше уровень коррупции. В результате продолжает снижаться конкурентоспособность отечественной экономики.

Сказанное выше позволяет сделать неутешительный, но, думается, вполне обоснованный вывод: реформа государственной службы в Российской Федерации фактически не дала ожидаемых результатов. На практике оказалось, что, в сущности, реформа проводится ради самой реформы, а страна и граждане ее результатов в своей повседневной жизни

¹Миннигулова Д.Б. Концептуальные подходы к модели правовых отношений на государственной гражданской службе // Концептуальные подходы к модели правовых отношений на государственной гражданской службе // Государство и право. – 2016.– № 8 –С. 97.

практически не ощущают. Как считает А.А. Гришковец, «пришло время попытаться объективно оценить результаты реформы государственной службы последних лет»¹.

Сегодня государственная служба находится на стадии последовательного реформирования, в ходе которой решаются сложные задачи, связанные с организацией государственной службы как целостного государственно-правового механизма, в котором определяющее значение имеет профессиональная служебная деятельность государственных служащих.

В ходе реформирования нужно будет решить не менее важные задачи, касающиеся совершенствования системы государственной службы как единого государственно-правового механизма, создания системы управления государственной службой, внедрения эффективных технологий современных методов работы на государственной службе, а также повышения эффективности государственной службы и профессиональной служебной деятельности служащих.

Согласно Конституции РФ государственные служащие равны перед законом и в полной мере пользуются правами и свободами, гарантированными им как гражданам. Однако для эффективного осуществления служебной деятельности им предоставлены определенные права. На некоторые категории гражданских служащих по Конституции России возлагаются повышенные обязанности, которые продиктованы интересами нормального функционирования гражданской службы.

В Основном законе выделена обязанность гражданского служащего обеспечить соблюдение Конституции РФ, так как в ней содержатся основные начала всех законодательных актов. Это качество придает ей высшую юридическую силу, что закрепляет и сама Конституция РФ в статье 15. При возникновении коллизии между требованиями Конституции РФ и другими

¹Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: Инфра-М, 2015. –С. 25.

нормативными правовыми актами гражданский служащий должен руководствоваться конституционной нормой.

Чтобы обеспечить правовую и социальную защищенность гражданских служащих, повышение мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепление стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, действующее законодательство Российской Федерации о государственной службе, регламентируя права и обязанности государственных служащих, закрепило их право на предоставление со стороны нанимателя (государства) ряда гарантий¹. В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (раздел X), которая была утверждена Президентом России 15 августа 2001 г., специально сказано, что в качестве компенсации законодательных ограничений на государственной службе, тягот и лишений, связанных с прохождением государственной службы, государственным служащим учреждаются государственные социальные гарантии.

Нельзя не отметить, что в Конституции РФ о гарантиях упоминается не единожды. К примеру, каждому не просто предоставляется право, а гарантируется свобода совести (статья 28), а также социальное обеспечение по возрасту в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39), судебная защита прав и свобод (часть 1 статьи 46), право на получение квалифицированной юридической помощи (часть 1 статьи 48).

Следовательно, гарантирование означает то, что государство принимает на себя те или иные обязательства и обеспечивает их всеми силами и средствами, имеющимися в его распоряжении, как то: финансовые ресурсы или система соответствующих органов, учреждений, организаций.

Безусловно, с нашей точки зрения, компенсация ограничений — это важно. Однако думается, это — не главное, тем более что это не назначение

¹ Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. – 2015. – № 7–С. 56.

государственных социальных гарантий, которые предоставлены государственным служащим. Видимо, в какой-то степени за гарантиями надо признать статус особой награды, меры поощрения за безупречную службу, т. к. предоставление гарантий зависит не только от наличия у человека статуса государственного служащего, но и от других обстоятельств, которые связаны с прохождением государственной службы, как то: выслуга лет, замещение не просто должности государственной службы, а должности определенной группы, например, высшей или главной и пр. Значит, мы имеем достаточно оснований предполагать, что объем государственных социальных гарантий, которые предоставляются конкретному государственному служащему, различен и имеет установленную де-юре дифференциацию.

Надо, однако, подчеркнуть, что в России в настоящее время государственные социальные гарантии, которые предоставляются государственным служащим, не нужно отождествлять с привилегиями, которыми пользовались номенклатурные работники партийно-государственного аппарата в СССР.

Заметим, что одной из важных особенностей государственных гарантий на государственной службе как элемента правового статуса государственного служащего является то, что закон делит их на основные и дополнительные.

Такое деление юридически закреплено впервые. Так, в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», действовавшем до 1 февраля 2005 года, этого не предусмотрено, хотя на практике такое разделение гарантий всегда имело место.

Следует отметить, что гарантии традиционно были дифференцированы в зависимости от замещаемой должности по следующему принципу: чем выше должность, тем полнее объем социальных гарантий, которые предоставляются лицу, ее замещающему.

Говоря об основных гарантиях, нужно подчеркнуть, что они считаются общими статусными гарантиями для всех государственных служащих и не обуславливаются только принадлежностью лица к корпусу государственных служащих. Тогда как дополнительные государственные гарантии государственным служащим предоставляют не только в связи с их статусом, но и учитывая другие моменты. В статье 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обращается внимание на то, что такие гарантии предоставляются гражданским служащим при определенных условиях.

Интересным также представляется вопрос о целях установления гарантий. Законодателем четко определены и нормативно закреплены лишь цели предоставления основных государственных гарантий гражданским служащим.

Они предоставляются для того, чтобы обеспечить правовую и социальную защищенность гражданских служащих, повысить эффективность исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепить стабильность профессионального состава кадров гражданской службы. О целях предоставления дополнительных государственных гарантий, законодателем ничего не сказано.

Как мы знаем, Конституцией РФ (ч. 3 ст. 55) установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, да и то только в той мере, в какой это нужно для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Нам представляется, что имеется достаточно оснований считать, что гарантии государственным служащим должны также устанавливаться только законами – как федеральными, так и законами субъектов.

ГЛАВА 2 СИСТЕМА ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

2.1 Государственная гражданская служба: особенности работы государственных служащих

Эффективную работу государственного учреждения обеспечивают качественные кадровые ресурсы, исполняющие государственные функции разного уровня. Поэтому главной задачей государства, как назвал Президент Российской Федерации В.В. Путин «остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению»¹.

Основной нормативный документ, который регламентирует гражданскую службу – 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», принятый Государственной думой 7.07.2004 г.

Статья 13 79-ФЗ раскрывает понятие гражданский служащий. Гражданский служащий – «гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации»².

Иными словами, государственным служащим является гражданин, который выполняет исходя из своей должности функции и обязанности, которые установлены Федеральным Законом, за вознаграждение, оплачиваемое из средств государственного бюджета.

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации: о важнейших общенациональных задачах // Российская газета. – 2005. – 26 апреля.

²О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31 – Ст. 3215.

Государственную службу можно охарактеризовать как публичную, т.к. работа во благо народа и народ должен знать, насколько эффективно выполнена работа. Государственная служба является разносторонней – сочетает в себе не только исполнительную, но и управленческую и консервативную направленность.

Современное общество не может развиваться без государственного аппарата и морально-этических рамок поведения. Для того, чтобы Россия стала демократичным и правовым государством необходим государственный аппарат, состоящий из высококвалифицированных государственных служащих.

Проблема развития государственной службы Российской Федерации до сегодняшнего дня так и не решена. Первостепенный вопрос – недостаток квалифицированных кадров, в которых нет внутренней заинтересованности в процветании государства. Государственный аппарат состоит в основном из гражданских служащих, поэтому для повышения эффективности и результативности работы государства, необходимо чтобы каждый служащий работал в пользу государства, т.к. общими усилиями можно добиться быстрее высоких результатов. Рассмотрим различие труда работника коммерческого предприятия и государственного служащего.

Первый критерий – это качество выполненных работ. Для работников коммерческих организаций отсутствует бюрократизм, при решении управленческих вопросов, им присуще поощрение инициативы и свобода поиска эффективных решений. Государственный служащий – это второстепенная часть, которая производит материальные и нематериальные блага и полностью зависит от государства.

Следующий критерий – профессиональные знания. Гражданские служащие действуют и служат от имени государства или государственного органа, выполняют волю государственных сфер, где занимают должность. Работники коммерческих организаций прибегают к наемному труду, привлекают работников, которые частично заняты.

Права – один из немаловажных отличительных признаков гражданских служащих от людей, работающих в коммерческой организации. Государственные служащие влияют на людей информацией, содержащейся в постановлениях, приказах, законах и иных документах, которые обязательны к выполнению соответствующей группой лиц или организаций. Для коммерческих рабочих присуще иное поведение. Стимулы, ценности и неформальное общение коллективного характера нацеливают на конечный результат работы, который необходим¹.

Профессиональная деятельность государственных служащих зависит от экономических, политико-социальных и от способов реализации личностных характеристик.

Государственная служба – это сложная система деятельности, к которой применяются не все общепринятые методы, ориентирующиеся на интересы всего общества. Для того, чтобы государственная служба была эффективной и результативной необходимо, чтобы служащие проявляли инициативность в интересах служения государства и общества, были компетентны и профессионально подготовлены².

В соответствии с действующим российским законодательством о государственной гражданской службе институт государственной службы представлен системой государственных гарантий.

Под гарантиями на государственной службе понимаются различного рода денежные возмещения дополнительных затрат и ограничений, возникающих в связи с выполнением служащими служебных заданий. Государственные гарантии прежде предъявляются гражданскому служащему при прохождении службы. Компенсируя трудности государственной службы, они как бы уравнивают её правовой режим, предоставляя гражданским

¹Вахитова, М.С. Государственный служащий как человек и профессионал // Информационный бюллетень Центра социологического обеспечения подготовки государственных служащих. 2012. – №2. –С.12.

²Лукьяненко В.И. Принципы государственной кадровой политики, механизмы и технологии ее реализации. – М.: РАГС, 2011. –С.11.

служащим определённые льготы и преимущества по сравнению с другими категориями работников.

Глава 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ делит государственные гарантии гражданских служащих на основные и дополнительные.

Основные гарантии предоставляются всем гражданским служащим без исключения, лишь в силу принадлежности лица к корпусу гражданской службы.

Для обеспечения правовой и социальной защищённости гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, гражданским служащим гарантируется:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания, согласно Федерального закона № 79-ФЗ оплата труда государственного служащего состоит и денежного содержания и дополнительных выплат, в числе которых: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе (в размерах: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет – 10%, от 5 до 10 лет – 15%, от 10 до 15 лет – 20%, свыше 15 лет – 30%); ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада; ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими

¹О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31– Ст. 3215.

государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации; премии за выполнение особо важных и сложных заданий (максимальный размер не ограничивается); ежемесячное денежное поощрение; единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

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

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также 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, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

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 обследования в медицинской организации, оказывающей специализированную медицинскую помощь, в соответствии с федеральным законом;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего

устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9.1) при назначении гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, - возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи к месту службы в другую местность в пределах Российской Федерации, за счет средств государственного органа, в который гражданский служащий направляется в порядке ротации; расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в пределах Российской Федерации после расторжения срочного служебного контракта или освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, за счет средств государственного органа, в котором гражданский служащий замещал последнюю должность гражданской службы. Возмещение расходов, предусмотренных настоящим пунктом, производится в порядке и на условиях, которые установлены для возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в пределах Российской Федерации при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;

9.2) обеспечение гражданского служащего, назначенного в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебным жилым помещением, а при отсутствии по новому месту службы служебного жилого помещения - возмещение гражданскому служащему

расходов на наем (поднаем) жилого помещения. В случае, если гражданский служащий является нанимателем жилого помещения по договору социального найма по прежнему месту прохождения гражданской службы, договор социального найма жилого помещения с гражданским служащим не может быть расторгнут по требованию наймодателя в течение срока действия срочного служебного контракта о замещении должности гражданской службы в порядке ротации. Порядок и условия обеспечения федеральных гражданских служащих служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения федеральным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения устанавливаются Правительством Российской Федерации, порядок и условия обеспечения гражданских служащих субъектов Российской Федерации служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения гражданским служащим субъектов Российской Федерации расходов на наем (поднаем) жилого помещения - нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Дополнительные гарантии предоставляются при наличии определенных условий, предусмотренных законодательством. Причем данные условия в самом законе не конкретизированы. Не установлены и цели предоставления данных гарантий, что едва ли кажется приемлемым хотя бы в силу существования такого деления в законодательстве.

Дополнительные гарантии гражданских служащих закреплены в ст. 53 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Причем их список не является исчерпывающим, подразумевая расширение перечня гарантий субъектами Российской Федерации.

Так, государственному гражданскому служащему при наличии определенных условий гарантируется дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания. Основания для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование закреплены в п. 4 ст. 63 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», среди которых – назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе, включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе, результаты аттестации гражданского служащего, назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в соответствии с законом. Перечень таких оснований является исчерпывающим. Проблема предоставления данной гарантии кроется, прежде всего, в отсутствии в субъектах РФ необходимых средств для ее реализации, в связи с чем служащему не всегда предоставляется возможность получить данную гарантию в сроки, установленные законодательством.

Также при наличии все тех же определенных условий служащему может предоставляться гарантия на транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, которые установлены нормативными правовыми актами РФ и субъекта РФ.

Еще одной гарантией, предоставляемой гражданскому служащему в качестве дополнительной, является гарантия на замещение иной должности

гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа. Условиями ее реализации являются наличие соответствующей должности в государственном органе, в котором гражданский служащий замещал должность, или в ином государственном органе, наличие у гражданского служащего преимущественного права на замещение иной должности гражданской службы. Кроме того, предоставление иной должности гражданскому служащему по смыслу п. 1 ст. 31 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» осуществляется на усмотрение нанимателя, что идет вразрез с принципами государственной гражданской службы, как особой профессиональной публичной деятельности¹.

В области улучшения жилищных условий гражданских служащих социально значимой является дополнительная гарантия на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, которые устанавливаются Правительством РФ и субъектом РФ. Данная гарантия предоставляется довольно редко, в особенности на уровне субъектов РФ.

На федеральном уровне вопросы предоставления единовременной субсидии на приобретение жилого помещения федеральным гражданским служащим регулируется Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» (вместе с «Правилами предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения»), на уровне субъектов РФ – нормативными актами субъектов РФ².

¹Гарячук И.Н. Служебный контракт на государственной гражданской службе Российской Федерации: теория и практика применения. – М: Право, 2010. –С.12.

²Постановление Правительства РФ от 27 янв. 2009 г. № 63 // Сборник Законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 6 – Ст. 739.

Ввиду возможности расширения перечня дополнительных государственных гарантий гражданских служащих субъекты РФ могут устанавливать иные дополнительные гарантии для своих гражданских служащих. К примеру, в Саратовской области установлена гарантия на дополнительную государственную гарантию в виде предоставления путевки в лечебно-оздоровительное учреждение.

В Республике Алтай при достижении стажа государственной гражданской службы 20 лет и более существует гарантия выплаты единовременного денежного поощрения¹. В Чукотском автономном округе гражданскому служащему предоставляется бесплатное медицинское обслуживание и оказание протезно-ортопедической помощи, а также льготное обеспечение лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных материалов) в порядке, установленном нормативными правовыми актами Чукотского автономного округа². Предоставление компенсации расходов, связанных с наймом или поднаймом жилого помещения гражданских служащих, устанавливается в Республике Саха (Якутия).

С учетом российской правовой действительности и прошлого негативного опыта существующий порядок реализации дополнительных гарантий едва ли можно назвать приемлемым, и не в последнюю очередь из-за проблемы обеспечения должного уровня контроля за предоставлением данных гарантий гражданских служащих на практике со стороны структур гражданского общества³.

¹ Постановление Правительства Республики Алтай от 16 мая 2011 г. № 94 // Звезда Алтая. – 2011 – № 113.

² Кодекс о государственной гражданской службе Чукотского автономного округа от 24 дек. 1998 г. № 46-ОЗ // Ведомости. – 1999. – № 2 (23).

³ Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. – 2015. – № 4. – С. 52.

2.2 Система социальных гарантий гражданского служащего

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 уравновешиваться 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 Федерации (систематизирующий общие условия работников) или четвертую часть Гражданского кодекса Российской Федерации¹(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

¹Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая, третья и четвертая) от 30.11.1994(ред. от 12 марта 2014 г.) // Российская газета –N 238-239 – 1994. – 8 декабря.

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 не

удовлетворительная социальная, правовая и материальная защищенность. Обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации, глава государства еще в 1997 г. отмечал: «Действующее 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»¹. 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. Сложились 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 службы².

Используемые на практике стимулы не обеспечивают не только опережающий, но и соответствующий рост профессионально-квалификационного и профессионально-должностного развития кадров государственных органов.

¹Синькевич Н.В., Государственная гражданская служба // Государство и право. – 2016. – № 32. – С. 112.

²Кобылинская С.В. Совершенствование Российского законодательства о социальном обеспечении // Актуальные вопросы трудового права и права социального обеспечения. – 2014. – № 6. – С. 107.

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 взаимно обеспечивают регулирование друг друга, обозначают в своей совокупности специфический баланс мотивационных юридических средств.

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

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») с наименованием «Государственные гарантии на гражданской службе»¹.

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 неправомерных 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

¹Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2004 – № 31 – Ст. 3215.

социальные гарантии, но вместе с тем существует универсальность подходов к построению системы социальных гарантий в целом¹.

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.)»².

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).

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;

¹Дитятковский Т.Ю., Право государственного гражданского служащего Российской Федерации на государственное пенсионное обеспечение // Право. – 2016. – № 3 (48). – С. 61.

²Тордия И.В., Особенности обязательного государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих: анализ некоторых положений Федерального закона №52-ФЗ // Государство и право. – 2016. – № 7. – С. 72.

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;

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 (делегирувания) 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 выбору¹.

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 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»;

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;

¹Овчаренко, Р.К. Система мотивации государственных гражданских служащих Ростовской области и результативность их профессиональной служебной деятельности / Р.К. Овчаренко. – М.: Изд-во «Перо», 2014. – С.32.

5) иные государственные гарантии.

Данный перечень гарантий гражданского служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Российской 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»¹ 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

¹ Закон города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы»// www.consultant.ru

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 субъектов¹.

Российской Федерации и муниципальной службы в Российской Федерации, выплата производится пропорционально количеству полных лет 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.

¹ Кобылинская С.В., Карсанова З.К. О роли кодификации в систематизации Российского законодательства о социальном обеспечении // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 48. – С. 196.

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 защиты¹.

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

¹Воронцов С.А., Ляхов В.П., О дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правоотношения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 4 (59). – С. 12.

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 образования¹.

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.

¹Шулакова А.А., Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями // Юридические науки. –2015. – № 12. – С. 187.

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 сомнения. 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 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 субъекта.

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 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.

ГЛАВА 3 ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

3.1 Особенности обязательного страхования государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих

Федеральный закон № 52-ФЗ определяет условия и порядок осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Указанные категории государственных служащих выступают в отношениях, складывающихся в сфере обязательного государственного страхования, в качестве застрахованных лиц.

Пункт 1 ст. 2 Федерального закона № 52-ФЗ предусматривает, что страховщиками по обязательному государственному страхованию могут быть страховые организации, имеющие разрешения (лицензии) на осуществление обязательного государственного страхования и заключившие со страхователями договоры обязательного государственного страхования.

В п. 2 ст. 3 Федерального закона № 52-ФЗ закреплены признаки, которым должны соответствовать страховщики, чтобы получить лицензию на осуществление рассматриваемого вида страхования. Например, к деятельности по обязательному государственному страхованию допускаются страховые организации, уставный капитал которых сформирован без участия иностранных инвестиций, которые имеют практический опыт работы в области личного страхования не менее одного года и соблюдают требования финансовой устойчивости, установленные Законом об организации страхового дела и нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности¹.

Страховщики выбираются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. С 1 января 2014 г. таковым является Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в соответствии с которым ежегодно на основании конкурса выбираются страховые организации для осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Таким образом, ежегодно между страхователем и страховщиком заключаются новые договоры обязательного государственного страхования. Такая работа проводится в конце предыдущего либо начале текущего года и занимает определенный промежуток времени (как правило, около месяца). В связи с этим на практике, имеют место ситуации, когда оформленные документы по страховому случаю, наступившему в прошлом году, направляются новому страховщику и тот в свою очередь отказывает в выплатах.

Федеральный закон № 52-ФЗ в п. 2. ст. 2 в качестве страхователей по обязательному государственному страхованию указывает федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная служба, служба. Данная норма не называет конкретных страхователей, а лишь определяет их статус, что представляется вполне понятным, поскольку Закон распространяется на несколько категорий государственных служащих. Их перечень можно определить посредством совокупного анализа отдельных положений

¹Смирнов Д. А. Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного страхования гражданских служащих субъекта Российской Федерации // Экономика, управление, инновации, инвестиции. – 2014. – № 4. – С. 49.

Федерального закона № 52-ФЗ, указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», принятых на его основе указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, утверждающих положение о каждом отдельном федеральном органе исполнительной власти.

Таким образом, к страхователям по обязательному государственному страхованию можно отнести: Министерство обороны РФ; Министерство внутренних дел РФ; Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральное агентство специального строительства; Службу внешней разведки РФ; Федеральную службу охраны РФ; Федеральную службу безопасности РФ; Федеральную службу исполнения наказаний РФ; Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков; Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственную фельдъегерскую службу РФ; Государственную противопожарную службу.

Указанными федеральными органами исполнительной власти приняты ведомственные нормативные правовые акты, конкретизирующие положения Федерального закона № 52-ФЗ. К ним относятся: Приказ МЧС РФ от 5 июля 2011 г. № 340 «Об утверждении Инструкции об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, граждан, призванных на военные сборы, военнослужащих и сотрудников федеральной противопожарной службы»; Приказ ФСО РФ от 20 августа 2012 г. № 416 «Об утверждении Порядка оформления документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащим органов государственной охраны и гражданам, призванным на военные сборы в органы государственной охраны» и др.

В качестве выгодоприобретателей по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих и лиц, к ним приравненных,

Федеральный закон № 52-ФЗ, помимо застрахованных лиц, в случае гибели (смерти) последних называет: супруга (супругу), состоящего (состоящую) на день гибели (смерти) застрахованного лица в зарегистрированном браке с ним, родителей (усыновителей) застрахованного лица, дедушку и бабушку застрахованного лица – при условии отсутствия у него родителей, если они воспитывали или содержали его не менее трех лет, отчима и мачеху застрахованного лица – при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет, детей, не достигших 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающихся в образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, до окончания обучения или до достижения ими 23 лет, подопечных застрахованного лица (п. 4 ст. 2).

Рассматривая субъектный состав страхового правоотношения по обязательному государственному страхованию, необходимо обратить внимание на некоторое несоответствие в нормативной правовой базе, регулирующей указанные правоотношения. В частности, отношения, складывающиеся в области обязательного государственного страхования жизни и здоровья ряда категорий государственных служащих, указанных в Федеральном законе № 52-ФЗ, урегулированы Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (далее – Федеральный закон № 45-ФЗ).

Статья 20 Федерального Закона № 45-ФЗ в качестве одной из материальных компенсаций предусматривает обязательное государственное страхование жизни и здоровья судьи, арбитражного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, сотрудника органа государственной охраны, сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, размер страховой суммы по которому равен 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания,

ежемесячного денежного вознаграждения) вышеперечисленных лиц. При этом в случае их гибели (смерти) страховые выплаты их наследникам осуществляются в размере, равном 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) указанных категорий лиц; в случае причинения этим же лицам телесных повреждений или иного вреда их здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, – в размере, равном 36-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) лица, здоровью которого был причинен вред; в случае причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью указанным лицам, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, не повлиявших на возможность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью, - в размере, равном 12-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) лица, здоровью которого был причинен вред¹.

Данное положение противоречит ст. 5 Федерального закона № 52-ФЗ, устанавливающей фиксированные размеры страховых сумм, которые подлежат выплате в случае наступления страхового события (например, 2 000 000 руб. в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы или военных сборов).

В качестве должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов, помимо судей всех судов общей юрисдикции и арбитражных судов, арбитражных заседателей, присяжных заседателей, прокуроров, следователей, работников таможенных и налоговых органов, антимонопольных органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ, сотрудников органов государственной охраны и сотрудников

¹Магомедова А.Г., Реализация конституционных норм в сфере государственной гражданской службы // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 88.

учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Федеральный закон № 45-ФЗ в ст. 2 устанавливает лиц, производящих дознание; лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; сотрудников федеральных органов внутренних дел, осуществляющие охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам, постановлений органов расследования и прокуроров; военнослужащих внутренних войск МВД России, принимавших непосредственное участие в пресечении действий вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп; сотрудников органов федеральной службы безопасности; сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Таким образом, складывается ситуация, что в отношении ряда вышеуказанных категорий государственных служащих, действуют сразу два федеральных закона, регламентирующих вопросы осуществления в отношении данных лиц обязательного государственного страхования их жизни и здоровья, положения которых противоречат друг другу. В целях устранения данного противоречия, а также определения точного круга лиц, на которых распространяют свое действие рассматриваемые нормативные правовые акты, представляется целесообразным предложить следующую редакцию абз. 1 ст. 20 Федерального закона № 45-ФЗ: «Жизнь и здоровье судьи, арбитражного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов, не указанных в Федеральном законе «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов

уголовно-исполнительной системы» подлежат обязательному государственному страхованию в сумме, равной 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) судьи, арбитражного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа».

3.2 Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного страхования гражданских служащих субъекта Российской Федерации

В соответствии с действующим российским законодательством о государственной гражданской службе институт государственной службы представлен системой государственных гарантий.

Безусловно, в системе гарантий обязательное государственное страхование государственных служащих играет особую роль и является специфической разновидностью обязательного страхования, обладающего следующими признаками:

- заинтересованность государства в профессиональном кадровом обеспечении своего государственного аппарата, достигаемого путем предоставления определенных материальных гарантий своим служащим в виде их страхования;
- страхователем выступает либо государство, либо определенный государственный орган;
- целью страхования является защита третьих лиц (государственных служащих);
- зависимость страхового случая от выполнения служебных обязанностей государственных служащих;
- социальный характер страхования, поскольку инициатива осуществления страхования принадлежит государству.

С принятием второй части Гражданского Кодекса Российской Федерации обязательное государственное страхование было определено в системе гражданско-правового регулирования и устанавливало страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определённых категорий.

Обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета органам исполнительной власти и на основании законов и иных правовых актов о таком страховании указанными в этих актах государственными страховыми или иными государственными организациями либо на основании договоров страхования, заключаемых страховщиками и страхователями¹.

В соответствии с Федеральным законом о государственной гражданской службе обязательное государственное страхование гражданских служащих субъекта Российской Федерации относится к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Предметом регулирования региональных законов должны быть страховые случаи, порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Анализ законодательства в части реализации установленных полномочий показал, что все субъекты Российской Федерации можно условно разделить на пять групп.

Первую группу составляют 13 субъектов Российской Федерации (Республики Мордовия, Татарстан, Коми, Карачаево-Черкесская, Ставропольский край, Тверская, Воронежская, Магаданская, Тульская, Орловская, Ярославская, Кировская, Новгородская области), в которых в целях совершенствования законодательства о государственной гражданской службе в части социально-правового обеспечения гражданских служащих

¹Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994(ред. от 12 марта 2014 г.) // Российская газета, –N 238-239. – 1994. – 8 декабря.

приняты специальные законы об обязательном государственном страховании государственных гражданских служащих указанных субъектов.

Как правило, все эти законодательные акты:

- в основном, были приняты в период с 2008 по 2013 год;

- имеют схожее наименование («Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья...», «О случаях, порядке и размерах выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья государственных гражданских служащих...», «Об особенностях обязательного государственного страхования...», «О вопросах обязательного государственного страхования государственных гражданских служащих...»);

- имеют одинаковую структуру, которая в правовой практике выглядит следующим образом:

1. Объекты обязательного государственного страхования.

Во всех принятых на сегодняшний день региональных законах, объектами обязательного государственного страхования являются жизнь и здоровье государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации со дня поступления на государственную гражданскую службу по день увольнения с гражданской службы.

2. Субъекты обязательного государственного страхования.

Например, в Тверской области страховщиками по государственному страхованию являются страховые организации, имеющие разрешения (лицензии) на осуществление страхования соответствующего вида и заключившие со страхователями государственные контракты (договоры) государственного страхования.

Страхователь – Тверская область в лице соответствующего органа государственной власти Тверской области, государственного орган Тверской области, в котором проходит гражданскую службу конкретный гражданский служащий.

Гражданские служащие, являющиеся застрахованными лицами по государственному страхованию. Выгодоприобретателями по

государственному страхованию, помимо застрахованных лиц, в случае гибели (смерти) застрахованного лица, являются супруг (супруга), состоящий (состоящая) на день гибели (смерти) застрахованного лица в зарегистрированном браке с ним, родители (усыновители) застрахованного лица, дети застрахованного лица¹. Например, в Белгородской области к этому списку добавляются также подопечные застрахованного лица, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения до окончания обучения или до достижения возраста 23 лет².

3. Договор обязательного государственного страхования, который заключается в письменной форме сроком на один год и содержит: основания наступления страхового случая; размеры выплат при наступлении страховых случаев. Например, в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения гражданской службы, а также в течение одного года после увольнения с гражданской службы вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в период прохождения гражданской службы, размер выплаты устанавливается до 50 окладов месячного денежного содержания (в зависимости от группы инвалидности). Выплата денежных средств осуществляется на основании заявления застрахованного лица (заявления выгодоприобретателя (заявлений выгодоприобретателей)) и документов, подтверждающих наступление страхового случая.

4. Страховые случаи. Закон Республики Мордовия от 20 мая 2008 № 36-З «Об особенностях обязательного государственного страхования государственных гражданских служащих» Республика Мордовия устанавливает следующие страховые случаи: Страховыми случаями признаются полученные застрахованным лицом телесные повреждения

¹ Закон Тверской области от 31.03.2008 № 30-ЗО «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья государственных гражданских служащих Тверской области». // www.zakonposn.ru/content/regional/66/1067847.

² Закон Белгородской области от 30.04.2005 № 176 «О государственной гражданской службе Белгородской области». // Base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi.

(травмы) или иное причинение вреда здоровью в период действия договора в связи с исполнением должностных обязанностей, вследствие которых:

- до истечения одного года со дня их получения наступила гибель (смерть) застрахованного лица;

- до истечения одного года со дня их получения застрахованное лицо утратило способность выполнять обязанности по должности государственной гражданской службы Республики Мордовия;

- нанесен ущерб здоровью застрахованного лица, не повлекший стойкой утраты трудоспособности и не повлиявший на возможность замещать должность государственной гражданской службы Республики Мордовия, но вызвавший необходимость лечения;

- до истечения одного года со дня их получения застрахованному лицу установлена I, II или III группа инвалидности, если по заключению медико-социальной экспертизы причинение вреда здоровью способствовало или находилось в причинной связи с установлением инвалидности;

- получены легкие травмы¹.

5. Размеры страховых выплат гражданским служащим определяются, исходя из должностного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы. При исчислении страховых выплат учитываются месячные должностные оклады, установленные на день осуществления страховых выплат.

Как правило, установлены следующие размеры страховых выплат:

1) в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения гражданской службы, а также в течение одного года после увольнения с гражданской службы вследствие увечья, травмы или заболевания, полученных в период прохождения гражданской службы в Республике Коми выгодоприобретателю выплачивается 30 должностных окладов.

¹Закон Республики Мордовия от 20.05.2008 № 36-З «Об особенностях обязательного государственного страхования государственных гражданских служащих Республика Мордовия» // Известия Мордовии. – 2008. – № 74–14. – С.35.

В Камчатском крае размеры выплат по обязательному государственному страхованию определяются в процентах от суммы сто тысяч рублей и составляют: в случае смерти (гибели) – 100 процентов; в случае установления

инвалидности: I группа инвалидности – 100 процентов; II группа инвалидности – 70 процентов; III группа инвалидности – 50 процентов; в случае увечья (травмы) – 30 процентов; в случае увольнения по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением – 20 процентов¹.

2) в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения гражданской службы, а также в течение одного года после увольнения с гражданской службы вследствие увечья, травмы или заболевания, полученных в период прохождения гражданской службы: инвалиду I группы – 25 должностных окладов; инвалиду II группы – 20 должностных окладов; инвалиду III группы – 15 должностных окладов.

В Камчатском крае – в случае установления инвалидности: I группа – 100 процентов; II группа – 70 процентов; III группа – 50 процентов; в случае увечья (травмы) – 30 процентов; в случае увольнения по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением – 20 процентов.

3) Если в период прохождения гражданской службы либо до истечения одного года после увольнения с гражданской службы застрахованному лицу вследствие установленных обстоятельств будет установлена (повышена) группа инвалидности, размер страховой суммы увеличивается. При понижении группы инвалидности выплаченная страховая сумма возврату (удержанию) не подлежит;

4) в случае заболевания, явившегося основанием для расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя гражданского служащего с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской

¹Закон Камчатского края от 04.05.2008 № 56 «О государственной гражданской службе Камчатского края». // Docs.cntd.ru/document/819048582.

службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением и не связанного с установлением инвалидности, – 10 должностных окладов.

6. Размер страховой премии (страхового взноса) рассчитывается страхователем и выплачивается страховщику исходя из размера страхового тарифа по обязательному государственному страхованию в соответствии с договором страхования. Финансирование расходов страхователя на выплату страховщику страховой премии (страхового взноса) осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных на эти цели региональным законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

7. Основания освобождения страховщиком от осуществления страховых выплат. Страховщик осуществляет выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, предусмотренных региональным законодательством, наступивших в период действия заключенного с ним договора страхования. Выплаты по обязательному государственному страхованию застрахованным лицам (выгодоприобретателям) осуществляются страховщиком в течение 15 рабочих дней со дня представления страхователем документов, перечень которых определяется договором страхования.

Например, в Белгородской области основанием для отказа в выплате страховых сумм и компенсаций в случаях, предусмотренных настоящей статьей, является только приговор или постановление суда в отношении лица, признанного виновным в гибели (смерти) застрахованного лица или причинении ему телесных повреждений, которым установлено, что эти события не связаны со служебной деятельностью данного лица.

8. Порядок и условия осуществления страховых выплат.

Например, в Тульской области при наступлении страхового случая застрахованное лицо (выгодоприобретатель) обращается с заявлением в комиссию, образуемую правовым актом представителя нанимателя. Указанным актом определяются состав комиссии и порядок ее работы. В

состав комиссии включается представитель страховщика. К заявлению прилагаются документы, необходимые для принятия решения об осуществлении страховой выплаты, перечень которых устанавливается правительством Тульской области. Комиссия устанавливает наличие или отсутствие связи страхового случая с исполнением должностных обязанностей застрахованным лицом, о чем выносит соответствующее заключение. Копия заключения в течение трех рабочих дней со дня его вынесения направляется комиссией застрахованному лицу (выгодоприобретателю).

Страхователь в течение трех рабочих дней со дня вынесения заключения комиссии о наличии связи страхового случая с исполнением должностных обязанностей застрахованным лицом направляет страховщику указанное заключение, заявление застрахованного лица (выгодоприобретателя) и документы, приложенные к нему. Осуществление страховой выплаты производится страховщиком в 15-дневный срок со дня получения документов. Страховая выплата осуществляется независимо от сумм, причитающихся застрахованному лицу по другим видам договоров страхования.

Страховая выплата осуществляется страховщиком застрахованному лицу (выгодоприобретателю) путем перечисления причитающейся суммы в рублях способом, определенным договором страхования¹.

9. Финансирование расходов на обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных на эти цели.

Как видим, приняты законы определяются порядок и условия осуществления страховых выплат по обязательному государственному страхованию государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

¹Закон Тульской области от 01.04.2013 № 1895-ЗТО «Об обязательном государственном страховании государственных гражданских служащих Тульской области». // Tulapravo.ru/products/consultant/news/news_tula/10192.html.

Хронологически нормативный процесс выглядит следующим образом.

В 2008 году были приняты:

1. Закон Тверской области от 31 марта 2008 № 30-ЗО «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья государственных гражданских служащих Тверской области».

2. Закон Республики Мордовия от 20 мая 2008 № 36-З «Об особенностях обязательного государственного страхования государственных гражданских служащих Республики Мордовия».

В 2010 году были приняты:

1. Закон Орловской области от 23 декабря 2010 № 1163-ОЗ «О случаях, порядке и размерах выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья государственных гражданских служащих Орловской области».

Вторая группа представлена 5 субъектами Российской Федерации (Белгородская, Челябинская, Калининградская области, Приморский, Хабаровский края), в которых в действующие региональные законы о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации внесены изменения, определяющие порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию гражданских служащих.

1. Закон Хабаровского края от 29 июня 2005 № 28 «О государственной гражданской службе Хабаровского края» (в ред. от 28.05.2014), в котором в порядке компенсации ограничений, установленных федеральным законодательством, гражданским служащим предоставляются основные и дополнительные государственные гарантии, направленные на обеспечение правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышение мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепление стабильности профессионального состава кадров гражданской службы¹.

¹Закон Хабаровского края от 29.06.2005 № 280 «О государственной гражданской службе Хабаровского края»// base.consultant.ru/cgi/online.cgi.

Закон содержит отдельную 20 статью «Порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию гражданских служащих», в которой гражданскому служащему гарантируется обязательное государственное страхование его жизни и здоровья, а также его имущества на сумму его годового денежного содержания.

2. Закон Приморского края от 07 июня 2012 № 51-КЗ «О государственной гражданской службе Приморского края» дополнен статьей 19 (1) «Обязательное государственное страхование», в соответствии с которой установлены страховые случаи; размер страховой выплаты; размер страховой суммы.

3. Закон Калининградской области от 09 июня 2005 № 609 «О государственной гражданской службе Калининградской области», в соответствии с которым гражданскому служащему гарантируются выплаты по обязательному государственному страхованию на случай гибели или причинения вреда здоровью. Жизнь и здоровье гражданского служащего подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств областного бюджета на сумму, равную 10-кратному размеру оклада денежного содержания гражданского служащего¹.

4. Закон Челябинской области от 04 апреля 2007 №104-ЗО «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области».

5. Закон Белгородской области от 30 апреля 2005 № 176 «О государственной гражданской службе Белгородской области», в соответствии с которым обязательному государственному страхованию в сумме, равной 180-кратному размеру оклада денежного содержания, подлежит жизнь и здоровье государственных гражданских служащих Белгородской области, замещающих должности государственной гражданской службы Белгородской области:

¹ Закон Калининградской области от 09.06.2005 № 609 «О государственной гражданской службе Калининградской области». // Российская газета. –2005 –№ 143 – Ст. 132.

1) в органах исполнительной власти Белгородской области, в должностные обязанности, по которым входит выявление, предупреждение и пресечение правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Белгородской области;

2) аудиторов и инспекторов Контрольно-счетной палаты Белгородской области.

Однако, несмотря на значительный объем принятых нормативных документов, регулирующих общественные отношения в сфере гражданской службы, остается не реализованным ряд полномочий субъектов Российской Федерации, из числа предусмотренных Федеральным законом о государственной гражданской службе.

Соответственно, третью группу (самую многочисленную) составляют 31 субъекты Российской Федерации (Республика Башкортостан, Архангельская, Калужская, Рязанская, Псковская, Курганская, Липецкая, Самарская, Оренбургская, Ростовская, Иркутская, Нижегородская области, Еврейская Автономная область, Камчатский, Красноярский, Алтайский края

и др.), в которых региональные законы о государственной гражданской службе не устанавливают случаи, порядок и размеры выплат по обязательному о государственному страхованию гражданских служащих, т. е. в них отсутствует механизм реализации обязательного государственного страхования гражданских служащих.

Например, Закон Красноярского края от 28 июня 2007 № 2-123 «Основы регулирования государственной гражданской службы Красноярского края» даже не предусматривает статью об основных гарантиях и содержит только статью «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих», в соответствии с которой гражданским служащим гарантируется право на иные государственные гарантии, предусмотренные законодательством.

При формировании механизма обязательного государственного страхования гражданских служащих субъекты Российской Федерации сталкиваются со следующими проблемами:

- недостаточно высокий уровень социальной и правовой защищенности гражданских служащих указанных субъектов;

- нереализованность на уровне значительной части (свыше 40%) субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства в части установления случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию гражданских служащих;

- недостаточность (или отсутствие) финансового обеспечения обязательного государственного страхования в бюджетах соответствующих субъектов.

Учитывая результаты анализа различных подходов, по нашему мнению, можно сделать следующие основные выводы:

Во-первых, значительная часть законов, устанавливающих порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию гражданских служащих, приняты в 2012–2013 годах, спустя восемь лет после принятия Федерального закона о государственной гражданской службе.

Во-вторых, есть субъекты Российской Федерации (Чувашская Республика), в которых разработаны законопроекты об обязательном государственном страховании гражданских служащих, так и не ставшие законами.

В-третьих, определенная часть принятых законов до сегодняшнего дня не вступили в силу. Это объясняется сложностью современной экономической ситуацией и связанной с этим проблемы формирования и исполнения регионального бюджета (Воронежская, Ярославская, Новгородская, Кировская области, Ставропольский край). Дефицит бюджета не позволяет предусмотреть средства на финансирование обязательного государственного страхования гражданских служащих указанных субъектов.

В-четвертых, законодательство этих субъектов об обязательном государственном страховании гражданских служащих предусматривают разные подходы к определению размеров выплат по обязательному государственному страхованию, которые устанавливаются либо в процентах от конкретной суммы, либо в конкретной денежной сумме (Ставропольский край, Магаданская область – 100 000 рублей).

В-пятых, размер страховой премии, уплачиваемой за каждое застрахованное лицо, определяется договором страхования и может выплачиваться страховщику страхователем исходя из размера страхового тарифа по обязательному государственному страхованию (Ставропольский край), либо иметь фиксированное выражение (в Тверской области не превышает 2800 рублей).

Таким образом, в целях реального предоставления социально-правовых гарантий гражданским служащим необходимо не только нормативное правовое обеспечение, т.е. принятие необходимых актов, устанавливающих различные гарантии, а также регламентирующих процедуру их предоставления, но и финансовое обеспечение, т.е. реальное выделение из соответствующего бюджета средств на реализацию гарантий.

3.3 Право государственного служащего на государственное пенсионное обеспечение: новеллы правового регулирования

Согласно ч. 1, 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом. Российская Федерация гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от имущественного и должностного положения. Запрещаются и любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной принадлежности.

Конституционный принцип равенства распространяется не только на права и свободы, непосредственно провозглашенные Конституцией

Российской Федерации, но и на связанные с ними другие права граждан, приобретаемые на основании федерального закона.

Право на государственное пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих Российской Федерации, закреплённое Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предполагает, как вытекает из п. 4 ст. 6 названного федерального закона, создание для гражданских служащих равных с иными государственными служащими Российской Федерации правовых условий их пенсионного обеспечения.

Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел,

Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в отношении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органа уголовно-исполнительной системы, и их семьям установлена пенсия за выслугу лет, право на получение которой связано с наличием на день увольнения со службы выслуги 20 лет и более.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹, определяя условия назначения пенсий федеральным государственным гражданским служащим, связывает возникновение их права на пенсию за выслугу лет с наличием стажа гражданской службы не менее 15 лет, замещением должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев и фактом увольнения с федеральной

¹Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации.. – 2001 – № 51 – Ст. 4831.

государственной гражданской службы по соответствующему основанию (ст. 7). При этом данная пенсия за выслугу лет устанавливается к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹, и подлежит выплате одновременно с ней. В отношении государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации данным Федеральным законом предусмотрено, что условия предоставления им права на пенсию за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 7).

Таким образом, право гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение с учётом законодательной практики субъектов Российской Федерации имеет своё существенное отличие от права иных государственных служащих на пенсию за выслугу лет, заключающееся в его зависимом характере от права гражданского служащего на страховую пенсию по старости (инвалидности). Это не только не обеспечивает соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации, но и позволяет рассматривать назначаемую в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации гражданским служащим пенсию в качестве дополнительной и, как правило, единственной меры их социальной поддержки, финансируемой за счёт средств соответствующего бюджета.

Не решает обозначенной проблемы и принятый Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения

¹Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2013 – № 52 – Ст. 6965.

пенсионного возраста отдельным категориям граждан»¹, которым вразрез с конституционными принципами справедливости, равенства и соразмерности посредством внесения изменений в ряд федеральных законов² с 1 января 2017 г. вводится постепенное повышение для гражданских служащих возраста, по достижению которого им может быть назначена страховая пенсия по старости – для мужчин до 2026 г. 65 лет, для женщин до

2032 г. 63 года. При этом увеличению подлежит и минимальный стаж гражданской службы, дающий право на пенсию за выслугу лет, который к 2026 г. должен будет составлять 20 лет (в настоящее время необходимый минимальный стаж гражданской службы для федеральных государственных гражданских служащих составляет 15 лет, для государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации в соответствии с законами субъектов Российской Федерации варьируется от 10 до 20 лет).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при внесении изменений в действующее правовое регулирование федеральному законодателю надлежит иметь в виду, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (ст. 19), в соответствии с которым такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им³.

Принятое решение о повышении пенсионного возраста для гражданских служащих, на наш взгляд, не оправдано какими-либо

¹Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» //www.pravo.gov.ru.

²Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1994 – № 2 – Ст. 74.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 552-О-О// Российская газета. – 02.07.2011 – № 22.

объективными причинами. Не связано оно и с увеличением продолжительности жизни граждан, которая, по прогнозным данным Федеральной службы государственной статистики, должна составить для мужчин к 2026 г. 69 лет, для женщин к 2030 г. – 79 лет, а также снижением интенсивности их труда.

Постоянно проводимые преобразования в структуре органов государственной власти, мероприятия по сокращению численности гражданских служащих привели к увеличению объёма должностных обязанностей, приходящихся на одного специалиста, установлению ненормированного служебного времени, уменьшению, за исключением отдельных случаев сохранения, размера оплаты их труда. Реализуемые ими государственные полномочия, соблюдение установленных ограничений и запретов при прохождении ими службы, повышенная ответственность за совершаемые должностные деликты и проступки, напротив, обуславливают необходимость дополнительной социальной защиты гражданских служащих.

Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ фактически является результатом формируемого на протяжении нескольких лет общественного мнения о коррумпированности чиновничества, неэффективности работы и низкой результативности деятельности государственных структур, а также отражает отношение государства к гражданским служащим, пенсионный возраст которых фактически ставится в зависимость от потребности бюджета Пенсионного Фонда Российской Федерации.

Обозначенная деэскалация прав гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение, как полагаем, негативно скажется на формировании профессионального кадрового состава гражданской службы, приведёт к высвобождению значительного числа высококвалифицированных специалистов ввиду ослабления их заинтересованности в дальнейшем прохождении гражданской службы и снижения вероятности выхода ими на страховую пенсию по старости с руководящих должностей гражданской службы по достижении возраста 65 и

63 года соответственно для мужчин и женщин. Реализация Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ приведёт и к дефициту граждан, желающих поступить на гражданскую службу, создаст проблемы кадрового обеспечения.

Положительным элементом принятого Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ можно считать только то, что данным законодательным актом право на пенсию за выслугу лет (ежемесячную доплату к пенсии, иные выплаты) в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации без учёта изменений, внесенных Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ, сохраняется за:

1) лицами, проходившими государственную службу субъектов Российской Федерации, государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, приобретшими право на пенсию за выслугу лет (ежемесячную доплату к пенсии, иные выплаты), устанавливаемую в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и уволенными со службы до 1 января 2017 г.;

2) лицами, продолжающими замещать на 1 января 2017 г. должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и имеющими на 1 января 2017 г. стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к пенсии, иных выплат) не менее 20 лет;

3) лицами, продолжающими замещать на 1 января 2017 г. должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, имеющими на этот день не менее 15 лет указанного стажа и приобретшими до 1 января 2017 г. право на страховую пенсию по старости (инвалидности) в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ.

Таким образом, право за вышеуказанными лицами на пенсию за выслугу лет (ежемесячную доплату к пенсии, иные выплаты) будет сохранено только при наличии нормативного правового акта субъекта

Российской Федерации, регулирующего рассматриваемые отношения на день вступления в силу Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ. В связи с этим интересной представляется судебная практика отдельных субъектов Российской Федерации, в соответствии с которой признаются противоречащими федеральному законодательству и недействующими нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, определяющие право государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации на пенсию за выслугу лет. Принятие подобных решений, на наш взгляд, фактически лишает граждан права на сохранение пенсии за выслугу лет на условиях, существовавших до вступления в силу Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ. Так, решением Верховного суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 г. № 3а-06/2016¹ признан недействующим Закон Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия». Указанное судебное решение основано на том, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств, объективных показателей социально-экономического положения субъекта Российской Федерации.

При этом деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, связанных с установлением дополнительных мер социальной поддержки, также должна отвечать принципу

¹Решения Верховного суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 г. № 3а-06/2016 // www.consultant.ru.

сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объёму доходов.

По данным Министерства социального развития, труда и занятости Республика Калмыкия, в период с 2007 по 2015 г. пенсия за выслугу лет в соответствии с Законом Республики Калмыкия о пенсиях назначена 245 гражданам, общая сумма расходов на эти цели составила 152 987,2 тыс. руб. При этом на протяжении всего периода действия Закона Республики Калмыкия о пенсиях, ежегодно предусмотренных республиканским бюджетом, средств было недостаточно для исполнения принятых первоочередных социально значимых обязательств.

В соответствии с законами Республики Калмыкия об исполнении бюджета за 2007, 2009–2011, 2013, 2014 гг., а также предварительными итогами исполнения бюджета за 2015 г. бюджет региона являлся дефицитным.

При этом Республика Калмыкия относится к числу дотационных регионов России, в доходной части бюджета которого доля межбюджетных трансфертов в период с 2007 по 2013 г. составляла 50 %.

Учитывая, что в соответствии с приказами Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2014 г. № 453 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹, от 29 октября 2015 г. № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации»² Республика Калмыкия включена в

¹Приказ Минфина России от 09.12.2014 N 453 "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации"// www.consultant.ru/search.

² Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 409. // www.consultant.ru/search

перечень субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также, принимая во внимание то, что пенсия за выслугу лет является дополнительной мерой, на предоставление которой у республики недостаточно собственных материальных ресурсов, Верховный суд Республики Калмыкия принял решение о признании недействующим Закона Республики Калмыкия о пенсиях.

Следует отметить, что рассматриваемое решение Верховного суда Республики Калмыкия во многом основано на определении Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ15-15¹, которым признан недействующим Закон Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области» ввиду дотационности бюджета Брянской области.

Вместе с этим показатель дотационности бюджета субъекта Российской Федерации не может, на наш взгляд, являться определяющим критерием для отмены дополнительных мер социальной поддержки, устанавливаемых законами, иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Учитывая, что вопросы здравоохранения, социальной защиты, включая социальное обеспечение в соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, последние в силу ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты.

¹ Определение М. Ю. Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ15-15. //www.consultant.ru/search

Законом Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан»¹ установлена мера социальной поддержки постоянно проживающим и работающим в сельской местности работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Омской области и неработающим пенсионерам, уволенным в связи с выходом на пенсию из данных организаций, которая Законом Омской области от 6 декабря 2012 г. № 1494-ОЗ «О внесении изменений в Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» была приостановлена с 1 января по 31 декабря 2013 г.

Вопрос о законности приостановления данной меры социальной поддержки был рассмотрен Омским областным судом и Верховным Судом Российской Федерации. Основанием для временного приостановления действия меры социальной поддержки указанной категории граждан являлось отсутствие достаточных денежных средств в областном бюджете, а также то, что в отношении медицинских работников осуществлено поэтапное повышение заработной платы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», предоставление единовременных и ежемесячных денежных выплат, других компенсационных выплат.

Однако согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 50-АПГ13-10² отсутствие у субъекта Российской Федерации финансовой возможности на выполнение принятых обязательств по предоставлению мер социальной поддержки не может являться основанием для нарушения прав граждан. Как отмечается в указанном определении Верховного Суда Российской Федерации, внося

¹Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан: Закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2008 – № 2(57) – Ст. 3728.

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 50-АПГ13-10. // <http://www.consultant.ru/search>.

изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на её сужение, законодатель должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан, и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категории граждан – получателей мер социальной поддержки.

При этом должен также соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определённость, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретённых прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретённое ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, а отмена либо приостановление предоставления выплат и льгот компенсационного характера будет иметь место только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объём не должен уменьшаться.

На основании приведённого определения Верховного Суда Российской Федерации Законом Омской области от 26 декабря 2013 г. № 1603-ОЗ «О реализации статьи 36 Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» с 13 ноября 2013 г. возобновлено предоставление мер социальной поддержки постоянно проживающим и работающим в сельской местности медицинским работникам.

Представленные судебные решения, носящие противоположный характер, не позволяют определить, почему права одних категорий граждан (медицинских работников) на меры социальной поддержки, предоставляемые за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, подлежат реализации независимо от финансовой возможности регионального бюджета, а право гражданских служащих на пенсию за выслугу лет (ежемесячную доплату к пенсии, иные выплаты), являющуюся так же мерой социальной поддержки, может быть отменено на основании судебного решения, по причине дотационности бюджета субъекта Российской Федерации. Считаем, что существующие различные подходы к защите прав граждан в зависимости от их должностного положения и социальной принадлежности грубейшим образом нарушают конституционный принцип равенства прав, ущемляют права гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение.

Не учитывает этого и поданное Прокуратурой Омской области в мае 2016 г. в Омский областной суд административное исковое заявление о признании, в частности, не соответствующей федеральному законодательству и недействующей ст. 47.1 Закона Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601- ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», определяющей гарантии пенсионного обеспечения лиц, замещавших должности государственной гражданской службы Омской области.

Заявленные Прокуратурой Омской области требования, как полагаем, не только не учитывают вышеуказанных позиций Конституционного Суда Российской Федерации, но и не придают значения тому, что:

1) согласно п. 18 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий имеет право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;

2) Омская область в отличие от Брянской области и Республики Калмыкия не отнесена в соответствии с вышеуказанными приказами

Министерства финансов Российской Федерации к числу субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, и соответственно в отношении Омской области не распространяется запрет, предусмотренный пп. 1 п. 3 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹.

К тому же, как отмечается в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2009 г. № 73-Г09-4, вышеуказанная норма БК РФ регулирует бюджетные отношения, в частности в сфере предоставления межбюджетных трансфертов. Оспариваемый Закон Республики Бурятия от

29 сентября 2001 г. № 808-II «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности в государственных органах Республики Бурятия и органах местного самоуправления в Республике Бурятия» не касается бюджетного регулирования, а определяет (устанавливает) социальные гарантии указанной в нем категории граждан, являющихся пенсионерами, которые не являются субъектами бюджетных правоотношений. Таким образом, данный Закон Республики Бурятия не может рассматриваться в качестве регулирования бюджетных отношений и довод о его несоответствии пп. 1 п. 3 ст. 130 БК РФ является несостоятельным.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что конституционный принцип равенства прав позволит обеспечить реализацию права гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ. – 1998 – № 31 – Ст. 3823.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для обеспечения правовой и социальной защищённости гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, гражданским служащим гарантируется:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания, согласно Федерального закона № 79-ФЗ оплата труда государственного служащего состоит и денежного содержания и дополнительных выплат, в числе которых: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе (в размерах: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет – 10%, от 5 до 10 лет – 15%, от 10 до 15 лет – 20%, свыше 15 лет – 30%); ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада; ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации; премии за выполнение особо важных и сложных заданий (максимальный размер не ограничивается); ежемесячное денежное поощрение; единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

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

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также 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, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

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 обследования в медицинской организации, оказывающей специализированную медицинскую помощь, в соответствии с федеральным законом;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9.1) при назначении гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в

другой местности в пределах Российской Федерации, - возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи к месту службы в другую местность в пределах Российской Федерации, за счет средств государственного органа, в который гражданский служащий направляется в порядке ротации; расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в пределах Российской Федерации после расторжения срочного служебного контракта или освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, за счет средств государственного органа, в котором гражданский служащий замещал последнюю должность гражданской службы. Возмещение расходов, предусмотренных настоящим пунктом, производится в порядке и на условиях, которые установлены для возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в пределах Российской Федерации при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;

9.2) обеспечение гражданского служащего, назначенного в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебным жилым помещением, а при отсутствии по новому месту службы служебного жилого помещения - возмещение гражданскому служащему расходов на наем (поднаем) жилого помещения. В случае, если гражданский служащий является нанимателем жилого помещения по договору социального найма по прежнему месту прохождения гражданской службы, договор социального найма жилого помещения с гражданским служащим не может быть расторгнут по требованию наймодателя в течение срока действия срочного служебного контракта о замещении должности гражданской службы в порядке ротации. Порядок и условия обеспечения федеральных гражданских служащих служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения федеральным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения устанавливаются Правительством

Российской Федерации, порядок и условия обеспечения гражданских служащих субъектов Российской Федерации служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения гражданским служащим субъектов Российской Федерации расходов на наем (поднаем) жилого помещения - нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Дополнительные гарантии предоставляются при наличии определенных условий, предусмотренных законодательством. Причем данные условия в самом законе не конкретизированы. Не установлены и цели предоставления данных гарантий, что едва ли кажется приемлемым хотя бы в силу существования такого деления в законодательстве.

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 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации –2014. –№ 15.– Ст. 1691.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая, третья и четвертая) от 30.11.1994(ред. от 12 марта 2014 г.) // Российская газета. – 1994– N 32.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ. – 1998 – № 31 – Ст. 3823.
4. О страховых пенсиях: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400 ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2013 – № 52 (ч. I) – Ст. 6965.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2004. –№ 31. – Ст. 3215.
6. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации.– 2001. – № 51. – Ст. 4831.
7. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 2. – Ст. 74.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012.–№ 45. – Ст. 6241.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным

- гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009 – № 6 – Ст. 739.
10. Постановление Правительства Республики Алтай от 16 мая 2011 г. № 94 «Об утверждении Положения о порядке и условиях выплаты единовременного денежного поощрения при достижении стажа государственной гражданской службы Республики Алтай 20 лет и далее через каждые пять лет" // Звезда Алтая. – 2011. – № 113.
11. Кодекс о государственной гражданской службе Чукотского автономного округа от 24 дек. 1998 г. № 46-ОЗ (принят Думой Чукотского автономного округа 28 окт. 1998 г.) (в ред. от 8 дек. 2015 г.) // Ведомости. – 1999. – № 2 (23).
12. Закон Тверской области от 31.03.2008 № 30-ЗО «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья государственных гражданских служащих Тверской области» // www.zakonposn.ru/content/regional/66/1067847
13. Закон Белгородской области от 30.04.2005 № 176 «О государственной гражданской службе Белгородской области» // Base.consultant.ru.
14. Закон Камчатского края от 04.05.2008 № 56 «О государственной гражданской службе Камчатского края» // Docs.cntd.ru.
15. Закон Хабаровского края от 29.06.2005 № 280 «О государственной гражданской службе Хабаровского края» // base.consultant.ru/cgi/online.cgi.
- 2 Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики
16. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 552-О-О // Российская газета. – 02.02.2007. – № 22.

17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 г. № 5-П// Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 15. – Ст. 1820.
18. О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республика Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности Республика Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республика Калмыкия»: Решения Верховного суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 г. № 3а 06/2016 //www.consultant.ru
19. Об отмене решения Брянского областного суда от 11 сентября 2015 г. и признании недействующим Закона Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области»: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ15-15 // www.consultant.ru

3 Литература

20. Бергер, Д.Энциклопедия систем мотивации и оплаты труда. Подходы. Методы. Рекомендации / Д. Бергер, Л. Бергер. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 761 с.
21. Берестова, Л.И. Особенности труда государственных гражданских служащих / Л.И. Берестова. – М.: РАГС, 2009. –160 с.
22. Валеев, Х.А. Нормативно-правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / Х.А. Валеев. URL:http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1202.
23. Вахитова, М.С. Государственный служащий как человек и профессионал / М.С. Вахитова // Информационный бюллетень Центра социологического

- обеспечения подготовки государственных служащих. –2012. – №2. – С. 18 - 27.
24. Воронцов, С.А., Ляхов В.П., О дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правоотношения / С.А. Воронцов, В.П. Ляхов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – № 4 (59). – С. 12-18.
25. Воробьев, Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев – М., 2016 – 327 с.
26. Гусев, А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования / А.В. Гусев // Юридический вестник ДГУ. –2013. –№ 4. – С. 92-102.
27. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришковец. – М.: Инфра-М, 2015. – 231 с.
28. Дитятковский, Т.Ю., Право государственного гражданского служащего Российской Федерации на государственное пенсионное обеспечение / Т.Ю. Дитятковский // Право. – 2016. – № 3 (48). – С. 61-68.
29. Егоршин, А.П. Мотивация трудовой деятельности /А.П. Ерошин. – М.: Инфра-М, 2008. –463 с.
30. Зинченко, Г.П. Социология управления / Г.П. Зинченко. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. –384 с.
31. Качушкин, С.В. Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы / С.В. Качушкин –М., 2016 –320 с.
32. Кобылинская, С.В. Совершенствование Российского законодательства о социальном обеспечении / С.В. Кобылинская // Актуальные вопросы трудового права и права социального обеспечения (материалы Всероссийской научно-практической Конференции,

- посвященной 130-летию со дня рождения профессора И. С. Войтинского). – 2014. – № 6. – С. 107 - 113.
33. Кобылинская, С.В. О роли кодификации в систематизации Российского законодательства о социальном обеспечении / С.В. Кобылинская, З.К. Карсанова // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 48. – С. 196 -211.
34. Лукьяненко, В.И. Принципы государственной кадровой политики, механизмы и технологии ее реализации / В.И. Лукьяненко. – М.: РАГС, 2011. – 31 с.
35. Магомедова А.Г., Реализация конституционных норм в сфере государственной гражданской службы // Юридический вестник ДГУ. – 2013. –№ 4. – С. 88-92.
36. Матвеев, С.П., Структура государственного обеспечения социальной защиты государственных служащих / С.П. Матвеев // Общество и право. – 2011. –№4(36). – С.149-154.
37. Метушевская, Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв.: дисс. ... канд. юрид. Наук / Т.И Метушевская. – М., 2007. –150 с.
38. Овчаренко, Р.К. Система мотивации государственных гражданских служащих Ростовской области и результативность их профессиональной служебной деятельности / Р.К. Овчаренко. –М.: Изд-во «Перо», 2014. –36 с.
39. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. //www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat.
40. Ричи, Ш. Управление мотивацией. 12 факторов мотивации. / Ш.Ричи. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. –399 с.
41. Синькевич Н.В., Государственная гражданская служба / Н.В. Синькевич // Государство и право. – 2016. – № 32. – С. 112 -125.
42. Смирнов, Д. А. Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного страхования гражданских служащих субъекта Российской

- Федерации / Д.А. Смирнов, С. В. Корнилова // Экономика, управление, инновации, инвестиции. – 2014. – № 4. – С. 47-55.
43. Тихомирова, О.А., Орлова В.Н. Денежное содержание как элемент социальных гарантий государственной гражданской службы / О.А. Тихомирова, В.Н. Орлова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – №3. – С. 89-97.
44. Тордия, И.В., Особенности обязательного государственного страхования жизни и здоровья государственных служащих: анализ некоторых положений Федерального закона №52-ФЗ / И.В. Тордия // Государство и право. – 2016. – № 7. – С. 72-88.
45. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX вв. Т. 6. – М., 1988. – С. 242-244.
46. Флеровский, Н. Положение рабочего класса в России / Н. Флеровский. – 1869. – С. 28-29.
47. Фомина, С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих / С.В. Фомина // Журнал российского права – 2015. – № 4. – С. 52-60.
48. Шулакова, А.А., Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями / А.А. Шулакова // Юридические науки. –2015. – № 12. – С. 287-294.