

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: Конституционное право граждан Российской Федерации на
равный доступ к государственной службе

Студент

А.И. Маслова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к. э. н., доцент Е.Н. Корнеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Аннотация

Актуальность исследования состоит в необходимости изучения важности социально-правового статуса гражданского служащего для совершенствования самой системы государственной гражданской службы РФ, принимая во внимание накопленный опыт российского государства и опыт других стран. Одним из фундаментальных прав, обеспечивающих развитие демократизации государства, является конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе. Вместе с тем, конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе не всегда соблюдается в силу ряда обстоятельств. Актуальным при этом становится вывод о нарушении такого конституционного права граждан. В связи с этим выбранное направление исследования и выявление основополагающих проблемных аспектов обуславливают актуальность исследовательской работы.

Цель исследования – выработка рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования, имеющегося у граждан Российской Федерации права на доступ на равных основаниях к государственной службе.

Задачи исследования. Рассмотреть теоретико-методологические основы государственной гражданской службы, дать общую характеристику права равного доступа граждан к государственной службе, охарактеризовать формы защиты и проблемы обеспечения и защиты прав граждан на равный доступ к государственной службе, сформулировать рекомендации, носящие практическую направленность по совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования, имеющегося у граждан Российской Федерации права на доступ на равных основаниях к государственной службе.

Структура дипломной работы обусловлена целью и задачами исследования, и состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка используемой литературы.

Оглавление

Введение.....	4
1 Теоретические основы права равного доступа граждан к государственной гражданской службе.....	9
1.1 Государственная служба как социально-правовой и организационный институт и ее нормативно-правовое регулирование.....	9
1.2 Характеристика социально-правового статуса государственных гражданских служащих РФ.....	20
1.3 Понятие и сущность права равного доступа граждан к государственной гражданской службе и гарантии его обеспечения.....	39
2 Актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации.....	44
2.1 Проблемы реализации гарантий при поступлении граждан на государственную службу	44
2.2 Проблема установления равных условий оплаты труда, а также сопоставимых показателей оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности.....	56
2.3 Направления совершенствования гарантии реализации права равного доступа к государственной службе.....	62
Заключение.....	67
Список используемой литературы.....	73

Введение

Для того, чтобы обеспечить эффективность деятельности всей функционирующей системы, относящейся к государственной службе, в поисках путей ее дальнейшего совершенствования в рамках нашего государства было пройдено несколько наиболее важных и значительных этапов кардинального реформирования всей сферы государственного управления. Так, на самом начальном этапе процесса, связанного с реализацией реформ административной сферы современной России, которые начались в конце последнего десятилетия XX века для того, чтобы обеспечить оптимизацию сложившейся в этот период системы государственного управления в качестве основного объекта для данных реформ стали органы исполнительной власти федерального уровня. В результате данного реформирования в стране была создана кардинально новая типология органов исполнительной власти на уровне федерального центра и, в дальнейшем была определена их специализация.

На последнем из этапов проводимой в этот период в нашей стране административной реформы было предложено новое для госуправления в России направление в процессе данного совершенствования – повысить качественный уровень и доступность государственных услуг.

Сегодня, в результате данного реформирования, государственные служащие выступают в качестве достаточно важного субъекта для всей функционирующей системы, связанной с государственно-административным управлением. Они претворяют своей профессиональной деятельностью в жизнь намеченные преобразования, в социальной и политической сферах, которые обозначены в стратегических планах и разработанных программах развития.

Необходимым условием для этого является совершенствование правового регулирования системы государственной службы, создание эффективных мотивационных и стимулирующих механизмов, обеспечивающих повышение результативности и эффективности деятельности государственных служащих.

неукоснительное соблюдение их основных прав и обязанностей, а также повышение социально-правового статуса гражданских служащих.

Актуальность исследования заключается в необходимости изучения значения социально-правового статуса гражданского служащего для развития системы государственной гражданской службы, с учетом накопленного российского и зарубежного опыта.

Следует отметить, что в системе, которая связана с правами и свободами человека и гражданина отдельная роль отводится активному участию в управлении государственными делами, в том числе такому важному праву, как право на равный доступ к государственной службе.

Одним из фундаментальных прав, обеспечивающих развитие демократизации государства, является конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе. Вместе с тем, конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе не всегда соблюдается в силу ряда обстоятельств. Актуальным при этом становится вывод о нарушении такого конституционного права граждан. В связи с этим выбранное направление исследования и выявление основополагающих проблемных аспектов обуславливают актуальность исследовательской работы.

В связи с чем, в настоящий момент особое значение приобретает тот факт, что процесс практической реализации закрепленных в законодательстве тех прав граждан, которые связаны с равным доступом к государственной службе, еще далек от своей логической завершенности. На сегодняшний день в конституционном праве можно наблюдать отсутствие четкости в гарантиях доступа российских граждан к деятельности на государственной службе.

В механизме доступа к государственной службе наблюдается отсутствие четко выработанных и продуктивных (действенных) механизмов его защиты. Кроме того, в исследованиях, связанных с деятельностью гражданской службы, отмечается достаточно слабое функционирование конституционно-правового института законных ограничений для обозначенного права, если исходить из буквального толкования ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации [30].

Степень научной разработанности проблемы. Тема государственного регулирования государственной гражданской службы РФ является предметом активного исследования научным сообществом. Сгруппируем данных авторов по тематике исследованных ими проблем функционирования института гражданской службы.

Вопросы, которые связаны с процессами функционирования и процессами развития госслужбы, совершенствования правового статуса госслужащего, находились в центре внимания следующих отечественных исследователей: А. Г. Барабашева, В.Д. Граждана, С. Г. Киселева, Н. Н. Клища, В. А. Сулемова, В. В. Черепанова и др. Представляет интерес для нашего исследования также ряд научных работ, которые посвящены оценке эффективности персонала государственной службы. Среди таких исследований следует выделить работы К. Лалазаряна, Р. А. Толмачевой, Е. В. Хруцкого и В. Н. Южакова.

Результаты проведенных научных исследований, отразили, что состояние современной системы государственного управления обусловлено низкой продуктивностью функционирования государственной власти всех уровней, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. В настоящее время при всех стремлениях государства и научного сообщества найти решение указанных выше вопросов, данные проблемы нельзя отнести к разряду решенных. Это обуславливает необходимость и значимость дальнейших исследований в указанном направлении.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, которые связаны с признанием, соблюдением и эффективностью защиты прав и свобод человека и гражданина.

Предметом настоящего исследования являются современные тенденции и противоречия в действии конституционной нормы, связанной с правами граждан Российской Федерации на равный доступ к системе государственной службы.

Целью исследования является выработка рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования, имеющегося у граждан Российской Федерации права на доступ на равных основаниях к государственной службе.

Для достижения цели работы, потребовалось решить следующие **задачи**:

- рассмотреть теоретико-методологические основы государственной гражданской службы;
- дать общую характеристику права равного доступа граждан к государственной службе;
- охарактеризовать формы защиты и проблемы обеспечения и защиты прав граждан на равный доступ к государственной службе;
- сформулировать рекомендации, носящие практическую направленность по совершенствованию конституционно-правового механизма регулирования, имеющегося у граждан Российской Федерации права на доступ на равных основаниях к государственной службе.

Методологическая база исследования состоит из следующих методов исследования:

- общенаучных методов (диалектического, системного, конкретно-исторического, комплексного, структурно-функционального и т.д.);
- специальных юридических методов (формально-юридического, сравнительного правоведения, юридического моделирования и других).

Нормативную базу составляют: Конституция Российской Федерации, нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ.

Теоретической базой данной работы послужили труды авторов: Байльдинова Е.Т., Знаменского Д.Ю., Петрова М.П., Роя О.М., Тихомирова Ю.А., Федосеевой Н.Н. и т.д. Основными источниками информации являлись официальные правовые документы, научные, библиографические источники информации (статьи, учебная литература, монографии), предоставленные информационно-правовыми системами Консультант Плюс и Гарант, научными

электронными библиотеками сети интернет, данные официальных сайтов государственных и статистических органов.

Научная новизна предложенного исследования определена комплексным подходом к исследованию конституционно-правовых норм, относящихся к праву граждан на равный доступ к государственной службе. Предпринята попытка определить проблемы, которые имеются на сегодняшний день в правовом регулировании и функционировании конституционных норм РФ, связанных с правом граждан, на равный доступ к государственной службе, и выработать предложения по совершенствованию исследуемого института.

Научное и практическое значение настоящего исследования заключается в том, что недостаточная научная разработанность проблем регулирования прав граждан на равный доступ к государственной службе затрудняет предпринимаемые в настоящее время попытки формирования эффективной системы государственного управления, адекватной реальным потребностям развития государства; а также в возможности использования результатов и выводов, которые были проведены в данном исследовании при формировании и дальнейшем развитии проблематики социально-правового статуса государственных гражданских служащих.

Структура исследования. Исследование состоит из составленного по определенному алгоритму введения, двух глав, в которые включены несколько параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1 Теоретические основы права равного доступа граждан к государственной гражданской службе

1.1 Государственная служба как социально-правовой и организационный институт и ее нормативно-правовое регулирование

Понятие «служба» имеет несколько значений: специфическое отношение к делу; работа служащего, а также место его работы; вид деятельности людей и т.п. [27, с.5].

В. Даль, изучая понятие «служба» не просто как один из видов работы или деятельности, а наиболее обширно. Он связывал службу с таковыми ценностями и мнениями, как быть полезным социуму, жизнь для других, готовность к делу и т.д. [19, с.276].

В настоящее время, если рассматривать институт государственной службы в узком значении, то это означает выполнение служащими в госорганах своих непосредственных обязанностей, а в широком значении означает выполнение служащими своих непосредственных обязанностей во всех государственных организациях [36, с.131].

Исходя из вышеизложенного, под институтом «государственная служба» подразумевается:

- деятельность, которая является значимой для государства;
- сфера государственной деятельности, с помощью которой обеспечивается процесс выполнения полномочий нормативного характера;
- предъявление к субъектам данной деятельности узко специфических требований, которые характеризуют проводимую государственную политику [5, с.3].

Начиная с 90-х годов XX века, по вопросам государственной службы было принято множество нормативных документов, на основе которых и

стали формироваться отношения в сфере государственной гражданской службы.

Согласно Федеральному закону №58-ФЗ от 27.05.2003 (далее - ФЗ-№58) [66], нормами которого осуществляется регулирование всей системы государственной службы в РФ, можно предложить рассматриваемой системе следующее определение. Государственная служба - вид профессиональной деятельности граждан России, которая направлена на обеспечение следующих полномочий:

- Российской Федерации как государственного образования в целом;
- органов власти;
- субъектов России;
- лиц, которые заменяют должности, установленные Конституцией РФ.

Более восемнадцати лет действует в России ФЗ-№58, который сыграл важную роль в процессе первоначального становления и дальнейшего развития всего института государственной службы, связанного с переходом от его регулирования на основе законодательства о труде к регулированию административно-правовому. В отличие от предыдущего ФЗ-№119 «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятому еще в 1995 году, этот нормативный акт четко обозначает три вида службы, которые составляют сформировавшуюся к этому периоду систему, связанную со службой государству: государственная гражданская служба, военная и иная государственная служба.

В соответствии с [66] правовой статус, присущий государственным служащим федерального уровня, перечни должностей государственной службы, порядок ее организации и прохождения определены согласно федеральным законам, регулирующим те или иные виды государственной службы. Так, 27 июля 2004 года принимается Федеральный закон №79-ФЗ [67], с целью дальнейшего регулирования законодательных основ государственной гражданской службы.

В законодательстве в отношении гражданской службы предусмотрены два вида службы: федеральная и субъектов РФ.

Федеральной государственной службой можно обозначить деятельность служащих, которые обладают определенным государственным правовым статусом, и которые наделены определёнными полномочиями. Компетенция данных служащих распространяется согласно тем нормам, которые представлены в Конституции РФ. К этим органам относят: Аппарат Правительства РФ, Администрацию Президента РФ, палаты Федерального собрания и другие.

В субъектах РФ госслужба функционирует согласно законодательству федерального уровня и законов того или иного субъектов РФ.

Гражданская служба различается на общую и специальную. Общая служба в своей практической деятельности реализует достаточно общие функции. Данные функции не отличаются какими-либо специальными полномочиями. Что касается специальной гражданской службы, то она реализует четко установленные, конкретные цели, которые имеют отраслевую принадлежность [14].

Кадровый резерв формируется из внешней среды, вместе с тем рынок труда и общие системы занятости и социального обеспечения пополняются бывшими государственными служащими. При этом в условиях финансово-экономического кризиса актуализировалась проблема оптимизации численности и удешевления государственного аппарата, что сразу же вызвало и обсуждение на совещании у Президента РФ необходимости корректировки правового регулирования трудоустройства высвобождаемых служащих.

Системы профессионального отбора и подготовки кадров, организации и оплаты труда на государственной службе не могут быть оторваны от существующих условий спроса и предложения рабочей силы. Материальная, технологическая, информационная, организационная «вооруженность» труда служащих должна соответствовать достигнутой в целом степени ресурсной оснащенности труда в обществе [15].

Таким образом, процесс «реформирования, продолжающийся в системе государственной службы, а также дальнейшее совершенствование ее законодательного регулирования не может ограничиваться только рамками проведения административной реформы, а должен затрагивать все обозначенные выше сферы правового регулирования.

Следует отметить, что отдельные меры, которые направлены на реорганизацию структуры или функций госорганов, на укрепление дисциплины, на борьбу с коррупцией, на сокращение численности или на повышение оплаты труда государственных служащих, на внедрение системы административных регламентов и т.п., могут дать лишь крайне ограниченный, то есть односторонний результат» [25, с.17].

Существующая система деятельности государственных служащих, включая регулирование их трудовых правоотношений, должна полностью соответствовать текущим новым социальным и экономическим условиям.

Роль государственных служащих в государственном управлении очень важна для решения современных проблем государственного развития. Они несут ответственность за принятие важных стратегических решений, и от этих решений зависит судьба всей страны и каждого гражданина. Государственные служащие являются основным и наиболее эффективным фактором реализации власти государством. Уровень их профессионализма обеспечивает эффективность и результативность работы органов государственной власти, консолидацию концепции общества по стране, определение целей, пути выхода из социального кризиса и его стратегические задачи. [56, с.67].

Комплексный подход к решению этих проблемных вопросов возможен в контексте совершенствования управления персоналом всей системы государственного управления, учитывая все её подсистемы, в том числе системы государственной службы.

Усилия правительств многих стран направлены на то, чтобы добиться наибольшей эффективной деятельности государственной службы.

Базовым приоритетом административной реформы в Российской Федерации явилось развитие практик нового государственного управления, позволяющих эффективно достигать целей управления и решать поставленные задачи. Рассмотрим, какие же цели государственного управления ставит перед собой государство в настоящем периоде времени и соответствует ли организация государственной службы возможности достижения этих целей.

Позиционирование государства себя как производителя общественных благ выражается в организации и предоставлении государственных услуг.

Одним из приоритетных направлений административной реформы в нашей стране является повышение качества государственных услуг.

Исследователями делаются выводы, что основной причиной перехода от исполнения функций к оказанию услуг на соответствующих уровнях власти стало понимание того, что органы публичной власти «просто осуществляют содержание существующей системы бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг», иными словами, по причине низкой эффективности государственного и муниципального управления, а также отсутствия ответственности за качественное и результативное исполнение возложенных функций.

В связи с чем, процесс реформирования системы государственной службы в целях повышения ее эффективности должен происходить в направлении обеспечения повышения качества предоставления государственных услуг, а также применения компетентностного подхода и адаптации технологии ассесмент-центра – органа оценки кадров, в российскую практику формирования и развития социально-правового статуса государственных гражданских служащих.

В процессе исследования исторического развития процесса возникновения и всего дальнейшего поступательного развития в России государственной службы, необходимо выделить следующие основные ее этапы. Так, начиная с периода существования СССР, вся система государственной службы неизбежно ассоциировалась с государственно – партийным аппаратом

и с административно-командной системой управления. Законодательного регулирования существующей в тот период системы государственной служебной деятельности в правоприменительной практике практически не осуществлялось.

Основы государственного регулирования и развития законодательства о государственной службе были заложены Федеральным законом от 31.06.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Он же положил начало формированию системы государственной службы в субъектах РФ. Закрепленный в этом законе принцип разделения государственной службы на федеральную и государственную службу субъектов РФ получил дальнейшее развитие на законодательном уровне [66].

В научных источниках государственной гражданской службе после реформы, разделившей госслужбу на две ветви, отведена роль ведущей части. Тогда как образовавшиеся направления закрепили принцип взаимосвязанности между государственной и муниципальной службами, а государственная гражданская служба получила официальный статус одного из видов государственной службы. Как итог были определены системы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Современное законодательство о государственной службе строится как двухуровневая система.

Законодательство, которое связано с государственной гражданской службой, состоит из следующих нормативных актов различного уровня регулирования: Конституции РФ, значительного объема законов, принятых на федеральном уровне, Указов, принятых Президентом РФ, некоторых Правительственных Постановлений, а также многочисленного числа ведомственных нормативных актов, которые принимаются федеральными органами российской исполнительной власти, а также иными нормативными актами, принятыми в субъектах РФ.

Так, федеральный уровень правовой основы профессиональной деятельности гражданских служащих составляют федеральные законы [65;66;67].

Основной правовой акт, направленный на регулирование деятельности государственной службы, является Федеральный закон от 27.07.2004г № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ) [67]. В соответствии с данным законом государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Для наглядности на рисунке 1 представлено схематичное изображение уровней системы государственной службы РФ.

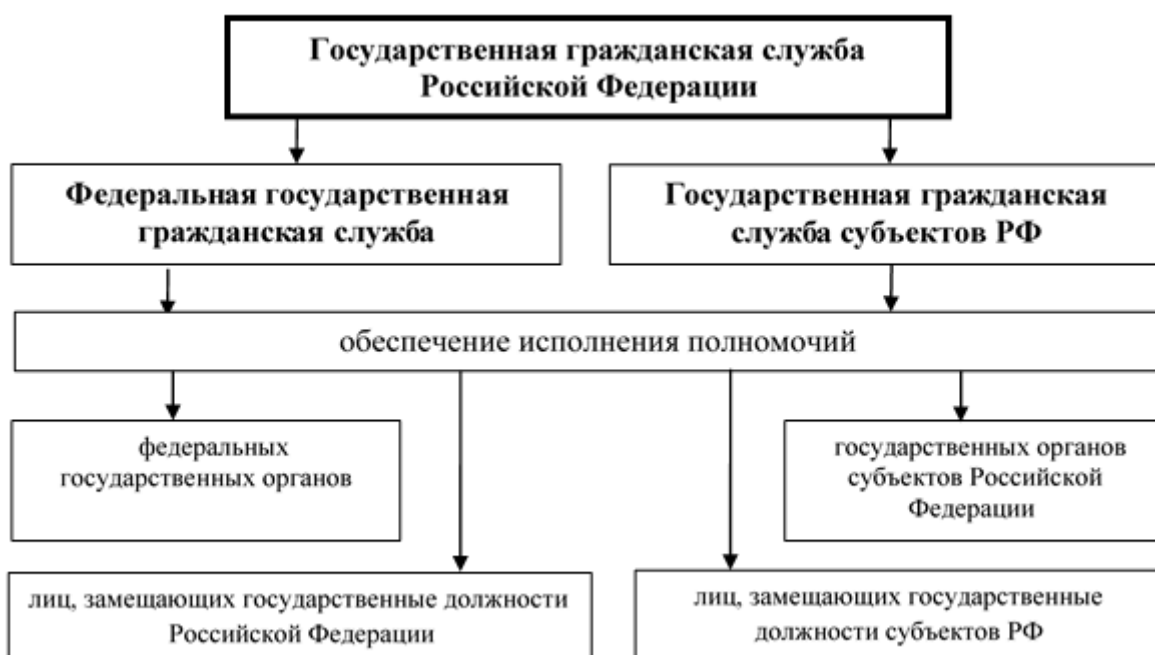


Рисунок 1– Система государственной службы Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ.

В учебной литературе отмечается: «К числу важнейших правовых и организационных основ системы государственной службы Российской Федерации относятся понятия государственной службы и её видов, принципы её построения и функционирования, классификация должностей государственной службы и государственных служащих, квалификационные требования к государственным служащим, а также правовое положение (статус) государственных служащих» [75, с.168].

Применение норм международного права в процессе регулирования деятельности государственной гражданской службы не противоречит основному закону страны — Конституции, определяющей общепризнанные принципы и нормы международного права, как часть правовой системы нашего государства.

Ввиду того, что вся деятельность государственного служащего и ту роль, которую он играет в результате осуществления этой деятельности, прежде всего, необходима для процесса качественной работы государственного аппарата в целом, то, несомненно, большое значение для нашего исследования будет иметь рассмотрение правового положения гражданского служащего в российских современных условиях.

Так, например, в учебнике автора Прокофьева С.Е. «Государственная и муниципальная служба» отмечается: «Государство приобретает реальность и силу именно в кадрах, в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих, и именно от государственных служащих зависит качество работы государства» [53, с.275].

Автором Голиковым А.А. государственный гражданский служащий представляется как «агент публичной власти, действующий от имени и по поручению государства и обладающий специальным статусом, устанавливающим его основные права и обязанности, ограничения и запреты, служебное поведение и гарантии» [13, с.158].

По мнению российских учёных, «успешное государственное управление связывается с нормативной полнотой и урегулированностью административно-правового статуса гражданских служащих при условии его последовательной практической реализации» [40, с.30].

Авторами рассматриваются такие признаки государственного гражданского служащего, отраженные в правовых актах, как:

- «наличие гражданства Российской Федерации;
- достижение возраста 18 лет;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- соответствие квалификационным требованиям для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации;
- осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствии с должностным регламентом;
- получение денежного содержания» [40, с.969].

Профессионально-деятельностный статус личности, в котором фиксируется профессиональное, социально-экономическое и производственное положение личности, наиболее важен для изучения статуса государственных служащих.

Кроме того, как уже было отмечено выше, некоторыми из исследователей было не раз обращено внимание на тот факт, что сегодня в правовом поле можно наблюдать некоторую разбросанность норм, которыми регулируется в России правовой статус государственного служащего. Данное обстоятельство никаким образом не может способствовать эффективному государственному управлению. В связи с чем, сегодня возникает острейшая необходимость,

принятия нового федерального закон, в связи с чем, можно предположить, что принятие данного законодательного акта может самым существенным образом повлиять на результативность и эффективность механизма государственного управления в РФ [7, с.29].

Правовое определение гражданского служащего дано Федеральным законом №79-ФЗ. Согласно данному Закону гражданским служащим является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

Основанием для начала осуществления гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы является акт о назначении на должность и служебный контракт. Оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания и осуществляется за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Содержание правового положения гражданского служащего составляют положения об:

- основных правах и обязанностях гражданского служащего;
- ограничениях и запретах, связанных с гражданской службой;
- требованиях к служебному поведению гражданского служащего;
- урегулировании конфликта интересов на гражданской службе;
- представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах.

При достаточной правовой регламентации вопросов государственной службы учеными – экономистами отмечается проблема адаптации работников, принятых на государственную службу, к условиям и специфическим особенностям ее прохождения, идентификации себя, как государственного служащего, добросовестно исполняющего свои должностные обязанности, пользующегося установленными для государственного служащего гарантиями и строго соблюдающего предусмотренный законодательством режим ограничений.

В публикации автора Храпылиной Л.П. «Профессиональная самоидентификация государственных служащих» достаточно тщательно проработана затронутая ей проблема, которая, с ее точки зрения, состоит в наблюдающемся на сегодняшний день недостатке достоверной и необходимой информации о работе на госслужбе. К подобного рода информации можно отнести: реалии трудовой деятельности, наличие четких критериев для профпригодности госслужащего, режимных аспектах и системе оплате труда и т.д. [71, с.16].

При этом в качестве внутреннего мотива при выборе человеком профессии госслужащего для своей трудовой деятельности чаще всего выступают неверные представления о некоторых достаточно преувеличенных, гиперболизированных сторонах жизни чиновников. К таковым можно отнести: наличие достаточно больших доходов, особого, статусного отдыха, а также дорогостоящих увлечений. Эти представления, которые тиражируются с помощью средств массовой информации, еще более способствуют усилению уже имеющегося в обществе представления о профессиональной деятельности госслужащих, выступающей как высокооплачиваемая, престижная, имеющая высокий социальный статус работе, которая дает госслужащему большое количество различного рода благ.

В настоящее время приняты меры по созданию информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы. В частности, принято решение «о создании базового государственного информационного ресурса в отношении информации о кадровом составе государственных органов» [46], утверждено «положение о кадровом резерве федерального государственного органа» [63]. Исследователями отмечается большой спрос на кадровую информацию, поскольку организация кадровой работы не соответствует требованиям сегодняшнего дня. Работа единой информационной системы позволит не только обеспечить систему государственной службы высококвалифицированными кадрами, но и позволит внедрить процесс оценки эффективности деятельности гражданской службы.

Исходя из вышесказанного, следует отметить, что в настоящее время в правовом положении российских государственных служащих можно наблюдать разбросанность норм, которыми в законодательстве регулируется их правовой статус. Данное положение вещей не может способствовать столь необходимому эффективному управлению в государственном масштабе.

1.2 Характеристика социально-правового статуса государственных гражданских служащих РФ

В России государственная служба регулируется на федеральном уровне Законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 N 58-ФЗ и другими нормативными актами. В нашей стране существуют государственные и частные предприятия, существует множество учреждений, функционирующих на благо гражданского общества.

Государственные служащие осуществляют полномочия как от имени всей страны, так и от имени органов власти всех уровней. Государственная служба подразделена по основным видам на общефедеральную и службу субъектов РФ, также выделяются гражданская, военная и правоохранительная службы.

Характеристику социально-правового статуса государственных гражданских служащих РФ целесообразно начать с рассмотрения их прав и обязанностей.

«Действующее законодательство о государственной гражданской службе регламентирует права и обязанности гражданских служащих, как составляющие трудовых отношений в системе государственной службы. Права и обязанности гражданских служащих являются элементами их социально - правового статуса» [29, с.69]. Клемпарский Н.Н. в статье «Содержание и формы реализации статуса государственных служащими в служебно-трудовых правоотношениях» делает следующий вывод: «Содержание

реализации правового статуса государственными служащими в служебно-трудовых правоотношениях – это совокупность нормативно определенных прав и обязанностей, которые государственные служащие имеют в своем распоряжении и обязаны выполнить как работники, которые находятся на службе в том или ином государственном органе и выполняют в связи с этим специфические трудовые функции» [29, с.12].

Исследователями системы государственной службы производится разделение законодательно закрепленных прав государственных служащих на три категории – статусные, функциональные и социально – личностные, что схематично отражено на рисунке 2.

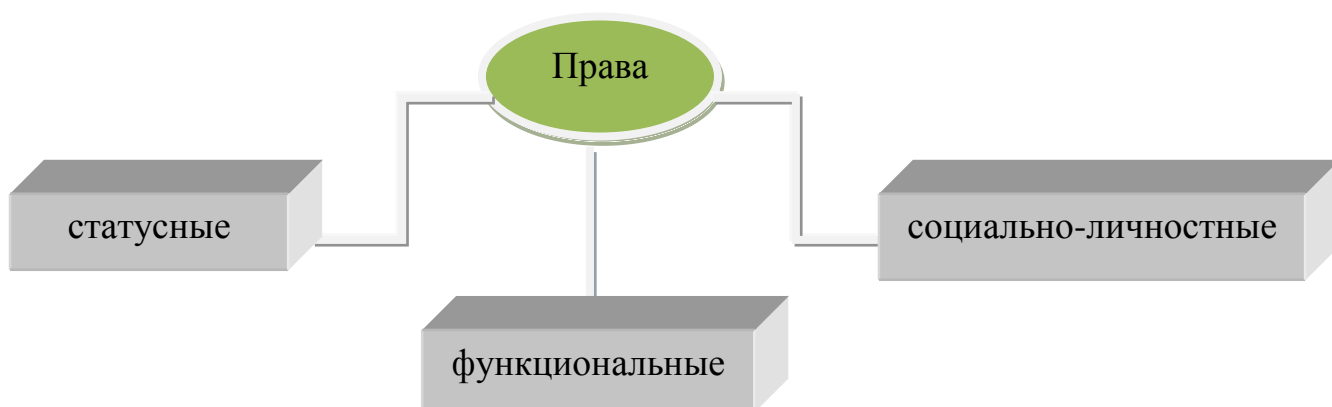


Рисунок 2 – Категории законодательно закрепленных прав государственных гражданских служащих

Статусные права носят «обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. Статусные права определяются статусными функциями государственной службы в целом, характеризуют сущность и содержание служебной деятельности каждого, кто в данный момент находится на государственной службе. Это те функции, которые возлагаются на государственного служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган.

Функциональные права носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. Эти права наиболее связаны с непосредственным осуществлением государственного управления функциональные права государственных гражданских служащих» [10, с.10].

При оценке социально-правового статуса государственного гражданского служащего особое место занимают его социально-личностные права. Доказано, что любая профессия определенным образом влияет на направленность личности. Наиболее полно личность государственного служащего раскрывается в его профессиональной деятельности. В ней госслужащий стремится реализовать свои личные и профессиональные качества, развить свою индивидуальность, завоевать авторитет и общественное признание.

Согласно [67] функциональными правами госслужащих принято считать:

- обеспечение условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- ознакомление с документами, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей;
- получение информации и материалов, а также внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;
- доступ к сведениям, составляющим государственную тайну;
- доступ в государственные органы и иные организации;
- переподготовка, повышение квалификации и стажировка;
- рассмотрение индивидуальных служебных споров;
- проведение по его заявлению служебной проверки.

При достаточно скромных условиях содержания государственных служащих, мотивация его добросовестного и эффективного исполнения должностных полномочий поддерживается закрепленными социальными гарантиями, сюда мы относим статусные и социально-личностные права государственного служащего, разграничим их.

К социально-личностным правам гражданского служащего относятся:

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков;
- оплата труда и другие выплаты в соответствии с действующим законодательством и со служебным контрактом;
- медицинское страхование в соответствии с действующим законодательством;
- государственная защита своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

И, наконец, к статусным правам следующие:

- должностной рост на конкурсной основе;
- получение дополнительного образования за счёт учреждения;
- иная оплачиваемая деятельность, которая должна быть не запрещенной, т.е. осуществляться в свободное от службы время и не вызывать конфликт интересов;
- ознакомление с материалами своего личного дела;
- членство в профессиональном союзе.

Основные обязанности гражданского служащего регламентируются статьей 15 Федерального закона 79-ФЗ.

Перечень установленных обязанностей охватывает обширный круг положений, от обязанности соблюдения и обеспечения исполнения Конституции и ФКЗ до соблюдения ограничений, выполнения обязательств и требований к служебному поведению.

Но основной в профессиональной деятельности государственного служащего является обязанность исполнять должностной регламент.

Исполнение на высоком профессиональном уровне именно этой обязанности обеспечивает эффективное функционирование органов

государственной власти. А также к обязанностям гражданского служащего можно отнести следующие положения:

- выполнение поручений руководителя;
- соблюдение требований к служебному поведению;
- регулярное повышение квалификации;
- уведомление о смене гражданства или места работы, предоставление информации об имуществе на праве собственности, об обязательствах имущественного характера, о доходах и расходах.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что значительный перечень установленных государственных гарантий не обеспечивается фактическим их применением, что оказывает большое негативное влияние на эффективность государственной службы.

Решение данной проблемы позволит привлечь на государственную службу квалифицированные кадры, способные долговременно и эффективно осуществлять служебную деятельность

Рассмотрим далее запреты, связанные с государственной гражданской службой в РФ.

Под запретами подразумевается ограничение на законодательном уровне государственного служащего в осуществлении каких-либо действий, именно по причине прохождения гражданской службы. Законодательно установлены также меры воздействия и степень ответственности в случае совершения запретных действий. Виды и области ответственности, а также регламентирующие их документы представлены на рисунке 3.

Имеет ответственность:	Включается в следующие документы:	Учитывается при проведении:
уголовная	Положение о служебном распорядке государственного органа	конкурса
административная дисциплинарная	должностной регламент служебный контракт	аттестации квалифицированного экзамена

материальная

Рисунок 3 – Правовое содержание системы запретов и ограничений государственного гражданского служащего

«Запреты устанавливают обязанности государственного служащего воздерживаться от совершения определенных действий. Основными целями установленных запретов являются:

- обеспечение эффективной профессиональной деятельности при осуществлении полномочий государственных органов;
- установление препятствий на пути возможного злоупотребления государственными служащими;
- создание условий для независимости официальной деятельности;
- гарантирование государственными служащими гражданских прав» [69, с.57];
- антикоррупционные запреты;
- несовместимость позиции государственного служащего с другими видами деятельности;
- обеспечение дисциплинарного режима на государственной службе (статусные запреты).

Следует отметить, что «характер запретов является абсолютным и напрямую не связан с выполнением служебных обязанностей государственными служащими. В случае нарушения запретов указанное нарушение рассматривается как отягчающая ответственность обстоятельства государственного служащего» [69, с.57].

При составлении классификации запретов, обусловленных режимом гражданской службы, возникает сложность, которая свидетельствует о том, что аспектов, влияющих на их содержание и характеристику, очень много. В силу этого классификацию можно проводить, выделяя различные группы запретов, «обусловленных режимом государственной службы. Однако необходимо

помнить, что обстоятельства, влияющие на их содержание и оценку, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Если данный принцип не соблюдается, то классификация страдает определенной односторонностью. Помимо этого, при классификации запретов, обусловленных режимом государственной службы, крайне важно, чтобы каждая классификация имела бы реальное основание и научно-практическое значение». [33]

Исследовав административно-правовой статус государственных гражданских служащих и обобщив теоретические наработки по проблеме правовых запретов на гражданской службе, можно сделать вывод о том, что запреты и ограничения, предусмотренные для государственных гражданских служащих РФ, являются важной и необходимой мерой, направленной на обеспечение законных интересов личности, общества и государства. Они могут быть подразделены на три вида, как показано на рисунке 4. Отнесение к тому или иному виду зависит от сферы, в которой применяются:

- Запрет (антикоррупционный), направленный на оптимизацию рабочего времени государственных служащих и предотвращение различных злоупотреблений;
- запрет (политический), характеризующийся несовместимостью должности государственного служащего с другой деятельностью;
- запрет действий государственных служащих в личных целях (включая имущественные и неимущественные) (статусный).

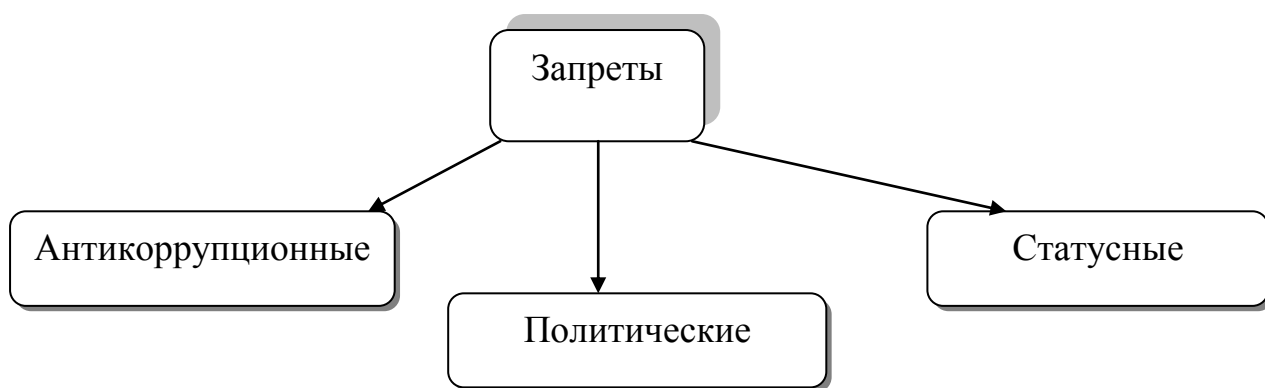


Рисунок 4 – Классификация запретов на государственной гражданской службе

Основным законодательно установленным запретом для государственного служащего является запрет на замещение должности государственной гражданской службы, если он выбран представителем профсоюза, в правительство или на государственную должность.

Анализ этих положений позволяет сделать вывод о том, что «государственный служащий не может одновременно быть депутатом законодательного органа Российской Федерации или субъекта, органа местного самоуправления. Это положение соответствует части 3 ст. 97 Конституции Российской Федерации, согласно которой депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе или заниматься другой оплачиваемой деятельностью. В случае избрания государственного служащего в указанные органы он должен приостановить свою службу на период полномочий для избранной должности. По истечении указанного срока они имеют право продолжить гражданскую службу или уйти с нее» [30].

Согласно первой группе запретов государственному гражданскому служащему запрещено:

1) Заниматься предпринимательством, как лично, так и через посредников, а также занимать должность управленческого характера в любом хозяйствующем субъекте.

В то же время законодатель установил, что государственный служащий может участвовать в управлении жилищным, жилищно-строительным кооперативом, садоводческим товариществом, коттеджным потребительским кооперативом, товариществом собственников жилья, зарегистрированным в соответствии с установленной процедурой.

2) Приобретать ценные бумаги в случаях, установленных федеральным законом, для которых возможен доход;

3) Действовать в качестве юриста или стороннего представителя в государственном агентстве, заменяя должности государственных служащих в

агентстве, и действуя в качестве и находящемся в его служебных национальных учреждениях, находящихся под юрисдикцией учреждений;

4) Получать вознаграждение от физических и юридических лиц за исполнение служебных обязанностей. При этом, в случае получения подарков, связанных с протокольными мероприятиями, командировками и другими официальными мероприятиями, они признаются федеральной собственностью и собственностью основного органа Российской Федерации и передаются государственными служащими в соответствии с соответствующими правилами. Законы о государственных учреждениях. При этом законодатели оставляют за собой право приобретать такие подарки для государственных служащих.

5) По служебным обязанностям покидать территорию за счет иных лиц, как физических, так и юридических;

6) Использовать средства материально-технической и иной безопасности, другого государственного имущества для целей, не связанных с исполнением служебных обязанностей, а также передавать их другим лицам;

7) Раскрывать или использовать информацию для целей, отличных от государственной службы.

Ко второй группе запретов относятся следующие положения:

1) Высказываться в отношении деятельности любых государственных органов, решений их руководства, в отношении самих руководителей, делать публичные заявления, высказывать собственные суждения и оценки;

2) Использовать преимущества официальной должности для предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума;

3) Использовать официальные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и других организаций и публично выражать отношение к этим ассоциациям и организациям в качестве государственного служащего, если это не входит в его служебные обязанности;

4) Создавать структуры политических партий и других общественных объединений (за исключением профсоюзов, ветеранов и других органов

публичной инициативы) в государственных органах и религиозных объединениях или содействовать созданию этих структур;

5) Быть частью органов управления, попечительских или наблюдательных советов, других органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, действующих в Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Запреты на личную заинтересованность:

- Занятие без письменного разрешения представителя работодателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

- Разглашение конфиденциальные сведений, полученных при прохождении службы, в том числе, и после отстранения от службы;

- Использование не по назначению служебного имущества;

По истечению двух лет после выхода в отставку, государственному служащему запрещено занимать должности в организациях, отдельные функции которых были возложены когда-либо на гражданского служащего.

Государственному служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и вести счета (депозиты), хранить денежные средства и ценные бумаги в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, иметь и (или) использовать иностранные финансовые инструменты в случаи, предусмотренные Федеральным законом «О запрете отдельных категорий лиц открывать и иметь счета (депозиты), хранить денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской

Федерации, владеть и (или) использовать иностранные финансовые инструменты»

В случае если «владение ценными бумагами, акции (доли акций, доли в уставных (складочных) капиталах организаций) приводят или могут привести к конфликту интересов, государственный служащий обязан передать ценные бумаги, акции в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации» [16, с.124].

В случае возникновения подозрения на нарушение запретов статьи 17 Закона проводится служебное расследование, при подтверждении нарушения оно квалифицируется как невыполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей государственными служащими.

Таким образом, существует исчерпывающий перечень запретов, налагаемых на государственных гражданских служащих. Эти запреты необходимы, их нарушение должно сопровождаться соответствующим наказанием. Для лица, на которое возложен функционал и обязанности государственной и гражданской службы, имеет значение не принцип разрешения по отсутствию запрещения, а принцип запрета всего, что законодательно разрешено. Рассмотрим социальные гарантии на государственной гражданской службе в РФ. Многочисленные ограничения, являющиеся условием исполнения служебных обязанностей сотрудников, гарантированно компенсируются официальными, предусмотренными трудовым контрактом, денежными выплатами. Данные гарантии в первую очередь компенсируют юридические ограничения, запреты и требования, которые предъявляются к государственному служащему во время исполнения им своих функциональных обязанностей. Таким образом, предоставлением госслужащим некоторые льготы и преимущественные права уравнивается ограничительный правовой режим несения службы, обеспечивается, в том числе, и исполнение норма антикоррупционного законодательства.

Эти гарантии называются государственными и устанавливаются Федеральным законом «О государственной службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (глава II). Государственные гарантии для государственных служащих существенно отличаются от мер социальной защиты для других групп населения. Однако, следует отметить, что в целях совершенствования взаимодействия государства и общества институту государственной власти необходимо наладить гармоничное сотрудничество с общественным институтом власти. Согласно законодательству, гарантии для служащих могут быть, как федерального (государственного), так и регионального уровня.

Главная цель государственных гарантий для государственных служащих - их юридическое и социальное обеспечение.

«Государственные гарантии введены для:

- юридического и социального обеспечения;
- повышения мотивации к эффективному выполнению своих должностных обязанностей;
- укрепления стабильности профессионального персонала государственной службы;
- компенсации ограничений, налагаемых на работников применимым законодательством» [74, с.167].

Обеспечение правовой и социальной защищенности служащих и членов их семей обуславливает основную цель социальных гарантий, стоит отметить, что социальные гарантии для этой категории граждан, имеют существенные отличия от аналогичных мер защиты остальных граждан.

На основании Федерального закона от 2004 года № 79-ФЗ государство предоставляет всем государственным служащим Российской Федерации следующие основные государственные гарантии.

1. Равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы.

Критерии оценки деятельности государственных служащих, для которых денежная компенсация должна быть адекватной, общедоступной и нормативной, закреплены в нормативных правовых актах и в официальных правилах.

Данная социальная гарантия обеспечивает отсутствие необоснованных и существенных различий в заработной плате государственных служащих одной категории и одной группы должностей. Законом обеспечивается единство системы оплаты труда государственных служащих, единый порядок определения заработной платы и должностных окладов, единые правила определения дополнительных премий и их размеров. Все эти условия должны отразиться в трудовом договоре или служебном контракте.

Эта гарантия имеет важное значение для гражданских служащих, т.к. направлена, прежде всего, на исключение необходимости «выживания» в случае невыплаты денежного содержания. Своевременность оплаты труда гражданских служащих является одним из условий добросовестного выполнения им своих должностных обязанностей.

2. Право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания.

Денежное обеспечение государственного служащего является основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной деятельности, обеспечивающей его достойное существование. Это награда государства за добросовестное служение. Основная причина заключается в том, что чиновник не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью.

В части периодичности выплаты заработной платы законодателем предусмотрено полное соответствие трудовому законодательству, выплаты необходимо осуществлять дважды в месяц. Невыплата или задержка заработной платы в предусмотренном законодателем графике влечет наступление уголовной ответственности для руководителя.

3. Условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом.

Основным документом, определяющим условия труда сотрудников, является контракт. Обеспечить наличие у государственных служащих хороших организационных и технических условий службы, позволяющих ему качественно выполнять служебные обязанности. В частности, предоставить нормативные документы, инструкции по технике безопасности, ежедневные графики обслуживания, информацию, оргтехнику, коммуникационное оборудование, расходные материалы и т. д.

В настоящее время необходимо разработать единые стандарты для оборудования стандартных офисных помещений.

4. Отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

Закон определяет условия обеспечения этой гарантии для государственного служащего:

- установление нормальной продолжительности официального времени;
- предоставление выходных и нерабочих праздничных дней;
- предоставление ежегодного оплачиваемого основного и дополнительного отпуска.

Кроме того, время отдыха включает перерывы в течение рабочего дня (обед), ежедневный отдых с конца работы и до его начала на следующий день.

Закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» четко определяет продолжительность рабочего времени - не более 40 часов в неделю с пятидневной рабочей неделей (статья 45). Выходные для трудового законодательства (еженедельный непрерывный отдых) должны составлять не менее 42 часов. В случае совпадения выходных и нерабочих

праздничных дней выходной день переносится на следующий рабочий день после отпуска.

Важно отметить, что помимо норм данного Закона, регулирующих порядок предоставления гражданским служащим времени отдыха и отпусков, на гражданских служащих распространяются соответствующие нормы Трудового Кодекса Российской Федерации (раздела V).

5. Медицинское страхование государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию государственного служащего для длительного обслуживания.

Страхование осуществляется согласно специальным федеральным законам о страховании здоровья. Решением комиссии все госслужащие закреплены за медицинскими центрами (поликлиниками). В договоре об оказании услуг оговариваются условия медицинского обслуживания и реабилитации государственных служащих. Медицинский уровень и качество современных государственных услуг непостоянны и зависят от возможностей федеральных властей или субъектов Российской Федерации.

6. Обязательное государственное социальное страхование в случае болезни или инвалидности в период государственной службы или сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности.

В число гарантий государственного социального страхования входят как медицинское, так и иные виды страхования (например, от безработицы, от инвалидности, от несчастных случаев), а также пенсионное обеспечение.

Государственному гражданскому служащему гарантируется 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.

Порядок обязательного государственного социального страхования регулируется Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [69].

В развитие данной социальной гарантии гражданскому служащему гарантируются выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

7. Выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и суммах, установленных законами.

Эта гарантия «дополняет предыдущую в части выплаты средств на обязательное государственное страхование. Порядок страхования и платежей определяется законом и другими нормативными актами о страховании.

На практике это страхование осуществляется по договору, заключенному представителем работодателя и страховщиком, имеющим лицензию на обязательное государственное страхование. Общие нормы в этой части для государственной службы пока недоступны.

8. Возмещение расходов, связанных со служебными командировками.

Порядок и условия командирования федеральных гражданских служащих устанавливаются Указом Президента РФ от 18 июля 2005 года № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» [64].

В соответствии с указанным документом «при направлении федерального гражданского служащего в служебную командировку ему гарантируются сохранение должности гражданской службы и денежного содержания, а также возмещаются:

- сохранение должности и денежного содержания (среднемесячная заработная плата работника);
- возмещение командировочных расходов на место командировки и обратно на постоянное место службы;
- возмещение расходов на бронирование и аренду жилья (гостиницы);

- дополнительные расходы (суточные для еды)» [48].

9. Возмещение расходов, связанных с переездом государственного служащего и членов его семьи в другое место при переводе сотрудника в другой государственный орган.

«Компенсация расходов, связанных с этим, в настоящее время определяется постановлением Правительства Российской Федерации «О размере компенсации организациями, финансируемыми из федерального бюджета, расходами работников в связи с их переездом на работу в другую местность» № 187 от 2 апреля 2003 года» [49].

В этом случае государственному служащему «возмещаются расходы на перемещение его и членов его семьи, и транспортировку имущества, а также порядок размещения на новом месте жительства. Например, перемещение сотрудников и членов его семьи в новое место службы оплачивается государством в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами. Расходы на перевозку имущества железнодорожным, автомобильным и водным транспортом возмещаются по ставке 500 кг на государственного служащего и 150 кг для каждого члена семьи, который движется вместе с ним. Расходы на переселение по новому месту жительства составляют: ежемесячная зарплата для нового места службы государственного служащего и четверть этой зарплаты для каждого члена семьи, который переехал.

10. Защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других противоправных действий в связи с выполнением их служебных обязанностей.

На сегодняшний день защита от насилия, угроз и других противоправных действий предусмотрена только для лиц, которые заменяют некоторые должности старшей гражданской службы и некоторые должности в правоохранительных и юридических органах (судьи, прокуроры и т. д.), об этом свидетельствует Федеральный закон от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ «О

государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»» [70].

Согласно вышеуказанному закону защищаемым лицам обеспечивается:

1) применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья указанных лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;

2) применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;

3) осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию установленного права на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

11. Государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации.

Это одна из основных гарантий государства государственному служащему. Гарантированное государственное пенсионное обеспечение направлено на социальную защищенность гражданских служащих, повышение мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепление стабильности профессионального состава кадров гражданской службы.

Государственное пенсионное обеспечение государственных служащих в настоящее время осуществляется на основании Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ [7] с внесенными в него поправками.

Совместно с основными гарантиями госслужащий получает дополнительные права:

1. «Право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировки с сохранением замещенной должности государственной службы и денежного обеспечения за этот период.

Это право может выполнять государственный служащий, если есть основания: назначение на другую должность в порядке официального роста; включение в кадровый резерв на конкурсной основе; по результатам аттестации. Чтобы улучшить квалификацию сотрудника, закон предусматривает определенные сроки - по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

2. Право на транспортные услуги предоставляется в связи с исполнением служебных обязанностей в зависимости от категории и группы государственной службы.

Существует также компенсация за использование личного транспорта для служебных целей и расходов, связанных с его использованием. Компенсация за использование личного транспорта для служебных целей закреплена в Трудовом кодексе Российской Федерации (статья 188), но это право осуществляется с согласия работодателя.

3. Право замещать другую должность государственной службы в случае реорганизации или ликвидации государственного органа или сокращения позиций государственной службы.

Это одна из основных гарантий государственных служащих, в которой говорится, что в любых случаях, не зависящих от государственного служащего, он не будет выведен из государственной службы и не станет безработным» [12, с.29].

4. Право на единовременную субсидию на покупку жилого помещения один раз на весь период государственной службы.

Это делается в порядке и на условиях, установленных постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Новшество устанавливает единый для всех

государственных служащих формат получения собственного жилья от государства – выплата целевой разовой субсидии на покупку жилья.

5. Прочие государственные гарантии.

Указанное положение расширяет блок дополнительных гарантий для служащих. Дополнительные государственные гарантии могут предоставляться государственным служащим на основании нормативных правовых актов федеральных государственных органов или субъектов Российской Федерации при условии наличия у них финансовых возможностей. Например, «правительство г. Москвы и Московская городская дума предоставляют своим государственным гражданским служащим существенные дополнительные социальные гарантии, утвержденные Законом г. Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» №3 от 26 января 2005г.» [23]. Государственные гарантии, которые упомянуты в указанном законе, «предоставляются гражданским служащим Москвы строго дифференцированно: только в соответствии с замещаемой гражданским служащим категорией и группой должностей. Чем выше должностной уровень чиновника, тем шире круг его социальных гарантий и льгот» [16]. В регионах с низкими экономическими показателями государственные гарантии не могут быть реализованы в полной мере, вне зависимости от замещаемой должности гражданского служащего.

Подводя итоги второй главы настоящего исследования, необходимо отметить, что особое значение государственной службы РФ как профессиональной служебной деятельности граждан РФ по обеспечению исполнения соответствующих полномочий органов государственной власти предопределяет особый социально-правовой статус государственных гражданских служащих. Исходя из особенностей этого статуса, законодатель вправе с помощью специального правового регулирования устанавливать для государственных служащих определенные социальные гарантии в зависимости от вида, продолжительности, условий прохождения государственной службы и положения, занимаемого конкретной категорией государственных служащих в

иерархических системах федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации. В настоящее время, проблемы в сфере социального обеспечения не получают достаточного правового урегулирования в связи с отсутствием подходящей теоретической обоснованности процесса.

1.3 Понятие и сущность права равного доступа граждан к государственной службе и гарантии его обеспечения

Концепция «равного доступа к государственным и муниципальным услугам», как и любое социальное явление, требует комплексного и системного подхода, который сложен и разнообразен по своей структуре, и в то же время является единым и зависит как от гражданского общества в целом, так и от внешнего влияния других государств. Следует помнить, что определение равного доступа является правовой концепцией, нормы которой нельзя нарушать. Поэтому, например, в реализации равенства между государственной и муниципальной службами идея демократии выражена наиболее ярко - граждане участвуют в местном управлении, управляют государственными делами и сближаются с людьми. [51, с.9].

Правовая основа для поступления на государственную службу включает три взаимосвязанных элемента: правовую основу, правовые условия и порядок поступления на государственную службу.

Граждане имеют право менять должности государственных служащих. Общая правовая основа - ч. 4 ст. Статья 32 Конституции РФ гласит, что граждане России имеют равный доступ к государственным услугам [1, с. 136]. В то же время каждый вид законодательства содержит правовую основу для разрешения определенных видов государственных услуг. Так, например, правовым основанием для поступления на госслужбу является ст. Статья 21 Закона о государственной гражданской службе.

Следующим элементом правовой основы для поступления на государственную службу являются правовые условия. Они представляют собой конкретные условия, предусмотренные законом, и законодатели связывают с этими условиями возможность или невозможность заполнения государственных должностей. В первую очередь, речь идет о возрастных ограничениях.

Похожее требование содержится и в законодательстве о службе в органах внутренних дел, однако «на данный вид службы можно поступить и до достижения 18 лет посредством зачисления в образовательную организацию высшего образования МВД России» [59, с.64]. Стоит отметить, что по некоторым видам службы законодателем «предусмотрен возрастной ценз, по достижении которого поступление на нее невозможно – призыв на военную службу, который невозможен при достижении гражданином 27 лет и невозможность поступления на службу в органы внутренних дел по достижении 35 лет» [3, с.78].

Отмечается, что в настоящее время законодатели ввели другие ограничения на поступление на государственную службу. Эти ограничения в основном связаны с:

1) вступившим в законную силу решением суда признается тот факт, что гражданин недееспособен или частично недееспособен;

2) Лицо признано виновным в совершении преступления, при этом решения суда, установившее этот факт, вступило в законную силу. При наличии судебных решений или судимости законодатели сформулировали различные требования к разным видам службы;

3) Отказом от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, которые составляют государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

4) Наличием заболевания, которое препятствует поступлению на государственную службу или ее прохождению, при этом необходимо подтвержденное заключение медицинской организации;

5) Наличием близкого родства или свойства с государственным служащим при определенных обстоятельствах;

6) Выходом из гражданства России или же приобретением, наличием гражданства другого государства;

7) А также представлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную службу.

Последний аспект, который следует учитывать, - это процедура поступления на государственную службу, которая включает в себя процедуру замещения должностей государственной службы. В этом случае указанные должности обычно заполняются двумя способами: по конкурсу или по назначению. В то же время законодательством о военной службе предусмотрен особый порядок набора и отбора кандидатов на военную службу в соответствии с контрактом.

В то же время для реализации конституционных прав граждан на получение равного доступа к государственным услугам необходимо принимать соответствующие меры не только для тех, кто поступил на государственную службу, но и для тех, кто которые уже занимали государственные должности. Само принятие государственных служащих включает в себя ряд вопросов, связанных с реализацией прав и обязанностей государственных служащих, соблюдением запретов и ограничений, разрешением конфликта интересов, применением стимулов и дисциплинарных санкций, а также ряд иных связанных со службой вопросов.

При улучшении механизма, позволяющего гражданам пользоваться конституционными правами на предоставление государственных услуг на равной основе, необходимо принимать меры для поощрения граждан к равному доступу к государственной службе. Деятельность государственных служащих направлена на повышение интереса к выполнению сопутствующих услуг,

улучшение качества их прохождения и повышение авторитета власти. При этом следует обратить внимание на повышение уровня профессионального образования государственных служащих. Таким образом, могут быть приняты различные меры, среди которых государственные закупки могут проводиться отдельно для обучения государственных служащих, а также могут быть приняты различные планы для повышения качества работы сотрудников.

Так, «государственно-служебное законодательство среди поощрительных мер исключительно морального характера называет присвоение почетных званий Российской Федерации, награждение знаками отличия нашей страны, награждение орденами и медалями России, ведомственными медалями, занесение на Доску почту и в Книгу почета, а также назначение нагрудными знаками» [2, с.147].

«В условиях российской административной реформы особое значение приобрело стимулирование деятельности по формированию правовой культуры и пропаганде знаний о правах граждан на государственную и муниципальную службу. Термин «поощрение права гражданина на равный доступ к государственной службе» является одним из наименее употребляемых в российских документах по правам человека. Он определяет усилия, которые направлены на развитие цивилизованного отношения к личности, соблюдение прав человека на национальном уровне, создание культуры, в рамках которой знания о правах гражданина подкрепляются решимостью воплотить эти знания в практическую деятельность. Следовательно, поощрение данного права граждан является одним из конкретных механизмов осуществления и защиты прав граждан не только на равнодоступность государственной службы, но и на участие их в управлении делами государства» [50, с.10].

Государственные служащие осуществляют полномочия как от имени всей страны, так и от имени органов власти всех уровней. Государственная служба подразделена по основным видам на общефедеральную и службу субъектов РФ, также выделяются гражданская, военная и правоохранительная службы.

В целях совершенствования взаимодействия государства и общества институту государственной власти необходимо наладить гармоничное сотрудничество с общественным институтом власти. Процесс налаживания гармоничного сотрудничества между обоими институтами зависит от множества факторов, влечет за собой низкую результативность, что в некоторых случаях усугубляет проблему взаимодействия.

Найти решение проблемы можно сопоставив текущее состояние взаимодействия органов власти и гражданского общества с теоретически идеальной моделью такого взаимодействия. Эффективность деятельности органов государственного управления пропорциональна ожиданиям, мнению и потребностям рядовых граждан, поэтому выбирая ту или иную модель воздействия государство, в лице органов государственной власти, получает от общества ответное влияние. И в зависимости от выбранной модели, это взаимовлияние может осуществляться разными способами и с различной результативностью.

Таким образом, социально-правовой статус государственного гражданского служащего характеризуют его права, обязанности и гарантии. Значительный перечень установленных государственных гарантий не обеспечивается их фактическим применением, что оказывает большое негативное влияние на эффективность государственной службы.

2 Актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации

2.1 Проблемы реализации гарантий при поступлении граждан на государственную службу

Как было сказано ранее, право граждан на равный доступ к государственной службе закреплено в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ [30].

Сущность права на равный доступ граждан к государственной службе заключается в том, что каждый гражданин имеет право к допуску на службу независимо от его качеств, не касающихся его профессиональной деятельности: расы, происхождения, роста, теологических взглядов и т.д., на одинаково равных основаниях. Главной гарантией выступает запрещение законодателем притеснения граждан, исходя из их статуса в обществе, материального положения, жизненных приоритетов и других условий, жизненных обстоятельств, не влияющих на качество исполнения обязательств в профессиональной деятельности.

Практическая ценность права граждан «на равный доступ к государственной службе выражается в нескольких аспектах. Во-первых, оно является одним из способов выражения права граждан на участие в управлении государственными делами. Во-вторых, оно выступает в качестве одного из принципов противодействия коррупции в органах государственной власти. В-третьих, его реализация обеспечивает формирование квалифицированного и высокопрофессионального корпуса госслужащих» [39, с.587]. Существование правовых гарантий к равному доступу граждан на госслужбу, не исключает периодическое нарушение данного права, имеет обширный характер и тенденции к увеличению количества нарушенных прав в будущем. Государством установлена мера защиты граждан, в рамках правового поля, они могут отстаивать и восстанавливать свои права. Настоящее определение имеет неясную формулировку, размытый характер. В практике самым

целенаправленным приемом обеспечения защиты нарушенных прав остается обращение в судебные органы.

Право граждан на равный доступ к государственной службе тесно объединено с процессом устройства, распределения и организацией кадрового состава. Основы данных процессов обозначены на законодательном уровне, в нормах имеют свое отражение принципиальные правила кадровой политики нашего государства.

Рассмотрим в связи с этим проблемы, возникающие при поступлении граждан на государственную службу.

Указанный пункт стал предметом обращения в Верховный Суд РФ, так гражданка С. обратилась с административным иском о признании недействующим пункта 41 Инструкции о порядке отбора и приема граждан на службу в ОВД.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что ранее С. было отказано в приеме на службу. Отказ послужил поводом для обращения с иском. В обоснование требования С. указала, что такого основания, как «наличие судимости у родственников» не предусмотрено ни одним законом. Истец посчитал, что оспариваемая норма предоставляет возможность уполномоченному лицу отказать в приеме на службу без достаточных на то правовых оснований, руководствуясь при этом субъективной оценкой имеющихся обстоятельств, что прямо нарушает право истца на государственную службу. Рассмотрев обстоятельства дела и проведя анализ законодательства о государственной службе, суд пришел к следующим выводам. Положения закона не рассматривают в качестве отдельного обстоятельства для отказа в приеме на службу информацию о наличии у родственников претендента судимости. Одна из наиболее актуальных на сегодняшний день проблем заключается в том, что криминальное прошлое родственников гражданина может служить отказом для его поступления на государственную службу. Особенно указанная проблема касается службы в органах внутренних дел. «Отделы кадров могут отказать в приеме документов

о поступлении на службу лицам, чьи близкие родственники имели судимость. Речь идет даже о тех случаях, когда судимость была снята или погашена, а также, когда родственник привлекался к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести. При этом отдел кадров ссылается на пункт 41 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации» [52] и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации. По смыслу указанной нормы становится понятно, что уполномоченное лицо может принять решение об отказе гражданину в приеме на службу, если в ходе проверки будет установлено, что у кандидата имеются родственники с судимостью. Между тем оспариваемое положение допускает возможность уполномоченного лица принять решение об отказе в приеме кандидата на госслужбу, руководствуясь указанными данными. Речь идет и о тех моментах, когда «отсутствуют иные объективные основания, установленные законом. То есть, оспариваемое положение никак не согласуется с требованием юридической определенности и конституционным правом граждан на равный доступ к государственной службе. С учетом всех этих обстоятельств Верховный Суд признал пункт 41 Инструкции недействующим в той части, в которой решение об отказе в приеме на службу уполномоченного лица будет принято только на основе информации о наличии судимости у родственников кандидата» [54]. Несмотря на решение Суда, подобная практика продолжает существовать и сегодня. Во многом это связано с тем, что информация о решении Верховного Суда не получила широкого распространения. Кандидаты не знают о том, что их права нарушаются подобным образом, поэтому не обращаются в судебные органы за защитой. Остановить подобную тенденцию можно будет только в том случае, когда лица, чьи права были нарушены, в обязательном порядке направляются с исками в суд. Огромное число судебных разбирательств создаст необходимую правоприменительную практику, которая окончательно поставит точку в данном вопросе.

В условиях нагнетенной политической обстановки актуальным является «вопрос о латентной дискриминации кандидата по признаку принадлежности к оппозиционным партиям и движениям. С одной стороны, государственным служащим не запрещается входить в политические партии, главное условие, которое подразумевает законодатель, заключается в том, что партийность никак не должна влиять на профессиональную деятельность госслужащего. Кроме того, если государственный служащий придерживается оппозиционных взглядов, он не может позволить себе публичные оценочные высказывания. Однако прямого запрета на принадлежность к партии, в законе не определено. Мы назвали данный вид дискриминации латентным, так как, кандидату официально отказывают по какой-либо другой «притянутой» причине. Ярким примером такой дискриминации является случай, произошедший в конце прошлого года. Заместитель командира взвода в первом оперативном полку ГУ МВД Татьяна Зима не прошла проверку управления собственной безопасностью, так как, она была подписана в социальных сетях на одного из главных оппозиционеров современной России» [44]. Можно предположить, что отчасти, необходимость предоставить адреса личных электронных страниц продиктована желанием ознакомиться с политическими взглядами кандидата, выяснить о его отношении к государственной власти, проверить какие «недопустимые» высказывания были опубликованы им в интернет-пространстве. При помощи данной процедуры можно выявить «нежелательных» кандидатов и отсеять их по тем или иным причинам.

В.С. Бялт поддерживает точку зрения о возможном несении государственной службы лицом, имеющим двойное гражданство, и высказывает следующие аргументы в ее пользу.

«Во-первых, действующее законодательство все же допускает возможность прохождения военной службы по контракту иностранными гражданами.

Во-вторых, имеется позитивный зарубежный опыт стран, где госслужащим, в том числе сотрудникам правоохранительных органов, разрешается иметь двойное гражданство» [11, с.32].

На наш взгляд, допуск лиц с двойным гражданством к государственной службе позволит расширить круг потенциальных кандидатов, что в определенной степени отразится на качестве кадрового состава системы госслужбы.

Одной из важных гарантий «реализации права равного доступа граждан к государственной службе выступает механизм привлечения виновного лица к ответственности за нарушение указанного конституционного права. Статьей 136 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за дискриминацию с использованием лицом своего служебного положения» [62].

Чтобы лучше понять суть этого преступления, рассмотрим его уголовно-правовые особенности более подробно. Объектом преступления является развитие общественных отношений, связанных с соблюдением гражданского равноправия. Объективный аспект - это поведение, которое дискриминирует права человека и законные интересы по признаку расы, национальности, религии и т. д. В нашем конкретном случае мы говорим о препятствовании гражданам осуществлять равное участие в общественных правах. услуга. Примером может служить рассмотренная нами ситуация, когда кандидатам отказывают в приеме на работу, потому что они связаны с оппозиционной партией или имеют другие политические взгляды с представителем работодателя. Субъектом преступления выбран обычный вменяемый гражданин, достигший 16-летнего возраста. При этом для квалификации важно положение субъекта в организации, поскольку состав требует использования служебных должностей как обязательных признаков. В нашем случае субъект должен иметь место в органе государственного агентства или субъекта. Занимаемая должность должна давать преступнику возможность нарушить права жертвы. Субъективный аспект выражается в вине в форме прямого намерения. Другими словами, преступники умышленно нарушали право

граждан на равный доступ и умышленно добивались негативных последствий. Мотив нарушителя заключался в увольнении сотрудника по любой причине, не связанной с профессиональными качествами и навыками.

Квалифицировать нарушение права граждан на равный доступ к государственной службе можно также по 285 статье Уголовного кодекса. В этом случае речь идет о злоупотреблении должностными полномочиями.

Основные отличия 136 и 285 статей заключаются в том, что при дискриминации преступник намеренно стремится нарушить право конкретного лица, ввиду того что негативно относится к признакам его характеризующим. В свою очередь злоупотребление должностными полномочиями ожет быть выражено в так называемом протекционизме. Преступник по мотивам личной или корыстной выгоды «подыгрывает», проявляет лояльность к конкретному лицу, тем самым нарушая право на равенство остальных претендентов на государственную службу.

Хотя уголовный кодекс и «допускает возможность привлечь лицо к уголовной ответственности за нарушение права на равный доступ к государственной службе, по факту привлечь виновных лиц практически невозможно» [34, с.67]. Пospорить с этим утверждением весьма сложно. Так, статья 136 Уголовного кодекса относится к числу «мертвых» норм, то есть, по ней практически отсутствует правоприменительная практика. При проведении данного исследования нами были предприняты попытки найти практику по дискриминации права граждан на равный доступ к государственной службе. Но наши попытки остались безуспешны. Такое положение вещей можно объяснить тем, что на практике сложно доказать прямой умысел лица на совершение данного преступления. Причину отказа в приеме на службу формулируют так, чтобы скрыть истинный дискриминационный мотив. Немного лучше дела обстоят с практикой привлечения к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями. Правоохранительным органам легче доказать факт преступного сговора. Однако, как и в случае с любым другим

коррупционным правонарушением, большая часть случаев остается в «тени», поэтому виновные не несут никакой ответственности.

Другая проблема реализация права граждан на равный доступ к госслужбе связана с действующей системой конкурсного отбора.

Следует отметить, что равные права граждан Российской Федерации на доступ к государственным услугам реализуются на конкурсной основе. Именно конкуренция гарантирует равное трудоустройство государственных служащих и повышение квалификации сотрудников. В то же время одной из основных проблем сегодня является эффективное привлечение и отбор государственных служащих, поскольку действующая система конкурсного отбора требует обновления методики отбора.

В научной литературе достаточно много споров, связанных с целесообразностью проведения такого конкурсного отбора [32, с.81].

Как известно «характерной особенностью деятельности публичных служащих является то, что она осуществляется в рамках особого служебного режима и соответственно уже при поступлении на публичную службу граждане вступают в особые правовые отношения» [36, с.321]. Поэтому «поступление на государственную службу должно осуществляться в условиях жесткого конкурсного отбора по принципу правильный человек на вакансию» [20, с.72].

Несовершенство правового регулирования чревато созданием условий для коррупционных нарушений, связанных с назначением на должность как минимум «удобных» людей, а как максимум допускает манипуляции, позволяющие торговать должностями [22, с.94].

Отметим некоторые вопросы, требующие пристального внимания.

Во-первых, в большинстве случаев не существует четкого стандарта и критериев для определения победителя "кадрового конкурса". В этом случае победителем может стать «любимец» «кадрового соревнования», представитель работодателя или ответственное лицо соответствующего структурного подразделения.

В этой связи можно отметить, что поступление на государственную службу в определенной степени коррумпировано. Госслужащих на должности к нему даже не выделяют из кадрового резерва, потому что конкурс тоже проводится, но, как говорится, «через знакомых». Эта система отбора называется номенклатурной системой для набора политической элиты. Система основана на личной лояльности, подбострастии и показной активности подчиненных перед начальством. Талантливые и независимые люди не могут войти в ряды этой системы, потому что ее элементы покорны, а дисциплина посредственная.

Некая коррумпированность при подборе кадров, по-видимому, все же присутствует и напрямую связана с отсутствием разнообразия методов оценки кандидатов. Используемые в настоящее время методы неэффективны и не помогают раскрыть личность заявителей. Отделу кадров проще назначить в службу сертифицированного реферала, который может выступать в качестве доверенного лица. Некоторые думают, что выбор должности - самый разумный способ заполнить должности и нанять госслужащих. Однако в России такой способ занимать должности распространяется на категории руководящих должностей, назначаемых на основании решений лиц, занимающих должности политиков. Он не распространяется на муниципальный и региональный уровни, поскольку ограничивает равный доступ граждан к государственной службе [43, с.47].

Во-вторых, есть низкооплачиваемые должности, на которые сложно найти людей, готовых работать без конкурса, а наличие конкурентных процедур создает дополнительные трудности. В реальной эксплуатации могут возникнуть ситуации, когда в соревновании должны участвовать как минимум два человека. Если должность низкооплачиваемая, одному человеку сложно быть заинтересованным в участии в конкурсе. Конечно, в этом случае необходимо найти альтернативный план, который может привлечь кандидатов к конкуренции за конкретную должность и обеспечить некоторые перспективы трудоустройства. Возможно, что в этом случае даже нет необходимости

конкурировать, потому что есть такие должности и обстоятельства, которые требуют других процедур и других требований в качестве ориентира для привлечения экспертов на работу.

Таким образом, конкурс используется как способ противодействия таким негативным явлениям, как «кумовство», поощрение родственных связей на государственной службе, коррупция. Конкурс также следует рассматривать как своеобразный «социальный лифт», позволяющий продвинуться наиболее умным, талантливым, трудолюбивым людям вверх по карьерной лестнице. С данных позиций конкурсные основы государственной службы ценны для целей повышения качества государственного управления в целом. Вместе с тем, нельзя не отметить, что конкурс значим не сам по себе. Параметры конкурсного отбора, условия и правила проведения конкурсной процедуры должны отвечать определенным требованиям. Только тогда конкурс будет выполнять свою социальную функцию и оправдывает возлагаемые на него надежды.

Следовательно, мы можем заключить, что в настоящее время механизм реализации права граждан на равный доступ к государственной службе далек от совершенства. До сих пор отсутствуют четко прописанные гарантии равного доступа граждан к государственной службе. Правда, на практике ведется активный поиск реальных возможностей обеспечения равного доступа граждан к государственной службе.

В этом случае необходимо ссылаться на опыт субъектов Российской Федерации, которые предложили определенные планы, направленные на соблюдение соответствующей конституции.

Стоит отметить опыт правительства Москвы. В целях привлечения мотивированных и хорошо подготовленных молодых граждан для работы на государственных служащих и в учреждениях бюджетной сферы Москвы и последующего трудоустройства Правительство Москвы проводит молодежные стажировки.

На первом этапе отбора осуществляется сбор заявок на Карьерном портале talent.mos.ru, второй этап — оценка потенциала посредством

тестирования, деловых игр, мозгового штурма, на третьем этапе кандидатам предлагается решение задач в рамках программ Правительства Москвы. Кандидатам, показавшим высокий уровень знаний, умений, навыков проводится адаптационный курс для подготовки к работе в государственных органах.

Уникальность данного проекта в том, что позволяет стажеру поработать за первый год в трех-четырех органах власти. Руководители государственных и муниципальных органов включились в борьбу за таланты. Результат: 80 процентов стажеров трудоустраиваются в органы исполнительной власти г. Москвы, 50 процентов получают повышение в первый год.

В Москве также стимулируется материальными способами работа на государственной службе. Например, для госслужащих г. Москвы предусмотрена дополнительная госгарантия — выплата до двух размеров денежного содержания при достижении 50 лет и далее через каждые пять лет (п. 10 ч. 1 ст. 42 Закона г. Москвы от 26.01.2005 № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» [23]).

Интересным будет и опыт Ямало-Ненецкого автономного округа. В частности, «на официальном интернет-сайте высшего должностного лица данного субъекта Федерации действует программный модуль «Примерь на себя госслужбу». Модуль был разработан в целях подготовки и тестирования претендентов на должности гражданской службы, то есть является своего рода методической помощью для граждан, стремящихся к замещению должностей гражданской службы. Данный информационный ресурс позволяет гражданам ознакомиться с действующими нормативно-правовыми актами в сфере гражданской службы и даже пройти тестирование на предмет оценки имеющихся знаний и степени готовности к замещению вакантной должности гражданской службы. Полученные при этом результаты являются «пробными» и, соответственно, не являются основанием для назначения на должность гражданской службы или отказа в участии в конкурсе на вакантную должность гражданской службы» [33, с.495].

В Удмуртской Республике для формирования резерва управленческих кадров, группы кандидатов, обладающих наиболее высоким управленческим потенциалом, проводились конкурсы «Команда Удмуртии» в 2018 и 2019 годах. Методикой оценки было написание эссе, решение кейсов и решение практических задач. Эти задания призваны определить лидерские качества участников конкурса, умение слаженно работать в команде, принимать нестандартные решения в сжатые сроки, владеть навыками управления проектами. Резерв управленческих кадров Удмуртской Республики позволяет оперативно назначать кандидатов на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления Удмуртской Республики.

В то же время не все субъекты Российской Федерации имеют такой положительный опыт, и эту ситуацию в целом можно назвать редким явлением. Разумеется, этот подход следует реализовывать и дальше, не только для того, чтобы найти отклик в рамках активной законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, но и для того, чтобы каким-то образом стимулировать правотворческую деятельность федерального уровня.

Также следует отметить, что существует очень важный вопрос, связанный с ответственностью.

Речь идет о том, что Конституция РФ закрепляет право на равный доступ к государственной службе, а Федеральный закон от 27 июля 2014 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выступает в качестве воплощения данного права. Кроме того, он содержит значительный перечень случаев, когда гражданин может быть принят на государственную службу без проведения конкурса (ст. 16). Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в этот перечень включены должности, относящиеся к руководящему составу государственного органа. Например, должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или

Правительством РФ и др. Не исключается, что на практике перечень таких случаев может быть значительно расширен по усмотрению представителем нанимателя. Не секрет, что вакансии на руководящие должности, как правило, представляют особый интерес. Не трудно предположить, что такие должности будут отнесены к категориям должностей, замещаемых не по конкурсу.

По действующему служебному законодательству принятие (или непринятие) гражданина на должность государственной службы в определенной мере зависит от усмотрения представителя нанимателя, поэтому даже суд не всегда может оценить целесообразность принятого в конкретном случае решения. А учитывая, что на практике, порядок принятия решения о назначении на должность, как правило, формально соблюдается, доказать неправомерность принятого представителем нанимателя решения о назначении на должность государственной службы становится практически невозможным.

И в итоге получается, что законодательство хотя и предусматривает меры ответственности в случае нарушения права на равный доступ гражданина к государственной службе, однако привлечь к ответственности виновных лиц довольно сложно.

Поэтому полагаем разумным пересмотреть перечень таких исключений, причем в сторону сокращения случаев бесконкурсного отбора на должности гражданской службы. Для усиления позиции конкурсного отбора важно в вышеуказанном Законе прописать обязательный характер проведения конкурса при замещении вакантных должностей, за исключением младших должностей гражданской службы. Также важно установить обязательность решения конкурсной комиссии по выбранной кандидатуре для представителя нанимателя (руководителя государственного органа), уполномоченного осуществлять назначение на вакантную должность государственной службы.

Во всех случаях нарушения правил конкурсного приема на государственную службу виновные должностные лица должны нести ответственность.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о том, что в настоящее время нет достаточных условий для последовательной реализации принципа равного доступа к государственной службе. Сложившаяся конкурсная система отбора, имеет ряд противоречий и пробелов. Законодателем существенным образом ограничен круг лиц, в отношении которых проводится конкурсный отбор кадров. Как следствие, существенным образом увеличено количество групп должностей, которые замещаются без проведения конкурса. В результате чего ставится под сомнение полноценность реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе.

Особое значение следует уделить коррупционной составляющей, поскольку на сегодняшний день данный фактор играет ключевую роль и актуализирует проблему, связанную с реализацией конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Кроме того, самые престижные должности обычно занимают «родственники». В связи с этим общественность считает, что на целый ряд должностей невозможно попасть гражданину, если в этой сфере не работают его родственники, он не имеет связей и денег. Такое понимание государственной службы, похоже, подорвало конституционные основы и серьезно нарушило права и свободы граждан.

2.2 Проблема установления равных условий оплаты труда, а также сопоставимых показателей оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности

Далее следует коснуться такой проблемы, как проблема установления равных условий оплаты труда, а также **сопоставимых показателей оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности.**

Гарантией государственной службы является установление равных условий оплаты труда, а также сопоставимых показателей оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при

замещении соответствующих должностей гражданской службы (п. 1 ч. 1 статьи 52 Закона о государственной гражданской службе). Таким образом, по общему правилу гражданским служащим, занимающим равные должности, выполняющим сходные должностные обязанности, должна гарантироваться равная оплата труда. Различия в оплате труда в данном случае могут быть обусловлены исключительно уровнем квалификации, образования, стажем работы, т.е. критериями, присущими конкретному гражданскому служащему.

Однако на практике отмечаются следующие проблемы. ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает систему оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности его деятельности. Утверждена сложная структура денежного содержания государственного гражданского служащего, включающая «оклад месячного денежного содержания (должностной оклад и оклад за классный чин) и иные дополнительные выплаты, которые устанавливаются федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации». То есть, в целом, по мнению многих специалистов, в Российской Федерации структура денежного содержания необоснованно деформирована: «размер денежного содержания лиц, замещающих младшие должности государственной службы, составляет величину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека; чрезвычайно низка доля оклада денежного содержания в общем объеме выплат (от 7 до 37%); величина вертикальной компрессии составляет более чем 30 раз, удельный вес стимулирующих выплат в фондообразовании незначителен (не более 14%). При сохранении подобных тенденций произойдет дальнейшее снижение конкурентоспособности денежного содержания на рынке труда. Кроме того, подобная архитектура структуры денежного содержания, как показывают зарубежные эмпирические исследования, чревата участием государственных гражданских служащих в различных коррупционных схемах. Размеры максимального (высшая группа должностей, категория «Руководители») и минимального (младшая группа должностей, категория

«Обеспечивающие специалисты») оклада государственных гражданских служащих различаются в 3-3,3 раза» [45, с.91].

Отсутствие единого правового регулирования заработной платы государственных служащих не только нарушает принцип единства, но за счет снижения трудовой мотивации повышает коррупционные риски и провоцирует миграционный отток лиц, способных исполнять функции государственного служащего.

Нормативно-правовое регулирование оплаты труда гражданских и государственных служащих имеют фундаментальные различия, кроме того, существенно отличается правовое регулирование оплаты труда гражданских служащих в разных регионах. «В Курганской, Омской областях должностные оклады определяются не в твердой сумме, а путем установления размера должностного оклада в кратном соотношении к размеру должностного оклада государственного служащего по младшей государственной должности «специалист» государственной службы области. В Краснодарском крае за базовую ставку для исчисления размера должностного оклада лица, замещающего государственную должность государственной службы, принимается минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации. Для каждой должности оклады устанавливаются в кратных размерах к минимальному размеру оплаты труда с соответствующим коэффициентом» [38, с.51].

Уровни дополнительных выплат в разных регионах страны, предоставляемых государственным гражданским служащим в качестве компенсационных выплат или оплаты труда также существенно отличаются, в связи с тем, что должностные оклады (ставки) устанавливаются даже не на региональном, а на муниципальных (районных) уровнях, кроме того, не стоит забывать и о компенсационных региональных выплатах (например, так называемые «северные», за работу в северных и отдаленных регионах, или регионах с тяжелыми климатическими условиями)

Далее коснемся проблемы гарантии медицинского и социального страхования, а также права на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения.

Вопрос гарантированного обеспечения государственных служащих сводится к проблеме ведомственной медицины. Ведомственные медицинские учреждения представлены не в том количестве, какое требуется для работающих государственных служащих. В большинстве случаев ведомственные медучреждения – это региональные центры для военных пенсионеров, созданные на базе специализированных медицинских учреждений для участников ВОВ. Однако, большинство районов, не говоря уж о не больших населенных пунктах не могут предоставить качественное медицинское обслуживание большинству государственных служащих. Например, сотрудники государственной противопожарной службы МЧС РФ ежемесячно выполняют должностные обязанности с риском для жизни и здоровья, но при этом не являются субъектами обязательного медицинского страхования, не имеют полиса ОМС и не имеют возможности обратиться за оказанием медицинской помощи по месту жительства (фактически, по месту осуществления государственной службы).

Несмотря на предоставление гарантий таким сотрудникам, на практике, при обращении за исполнением хотя бы части из этих гарантий, возникает ряд трудно решаемых проблем. В связи с этим нередко возникают предложения на законодательном уровне упростить ведомственную медицину, что, однако, не является верным решением. Дело в том, что в настоящее время уровень медицинских учреждений, работающих в системе обязательного медицинского страхования, далек от необходимого. Кроме этого, существует и иная точка зрения на проблему ведомственной медицины, в качестве решения которой предлагается ввести комплекс добровольного медицинского страхования, так, чтобы отдельные категории граждан, выполняющие функции государственных служащих, были застрахованы работодателем, в лице которого выступают руководители соответствующих ведомств. При детальной проработке этой

идеи, на мой взгляд, комплекс мер сможет поднять уровень медицинского обслуживания. Однако, на данном этапе, проблема временно и качественно могла бы быть решена при внедрении специального полиса ОМС для отдельных категорий граждан, которые по роду службы не являются субъектами ОМС, такой документ, выдаваемый только на время службы, позволил бы избежать бюрократических проблем при обращении служащих за медицинской помощью по системе ОМС.

Право на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения. Среди гарантий, предусмотренных для государственных служащих, важное значение имеет право на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения, которое, в соответствии с п. 4. ст. 53 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», служащий может реализовать один раз за весь период службы. Однако порядок реализации названного права разными категориями служащих имеет некоторые особенности. Порядок и условия предоставления единовременной субсидии федеральным государственным гражданским служащим устанавливаются Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. №63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения». [49]. Перенос механизма реализации рассматриваемого права на подзаконный уровень позволил лучше учесть, как изменения государственной жилищной политики, так и опыт реализации Жилищного кодекса РФ [64]. Но, с другой стороны, подзаконный уровень не всегда позволяет удачно регламентировать процессуальные особенности реализации права служащего и может даже ограничивать его права. Так, подпункт «д» пункта 19 Правил предусматривает, что «гражданский служащий снимается с учета для получения единовременной выплаты в случае увольнения с гражданской службы». То есть служащий может всю жизнь работать, но так и не дожидаться выплаты. Причем для других видов службы предусмотрены более лояльные требования. Например, право на единовременную социальную выплату сохраняется за гражданами Российской

Федерации, уволенными со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и принятыми в период прохождения службы на учет в качестве имеющих право на получение единовременной социальной выплаты.

С другой стороны, для гражданских служащих для подачи заявления о выплате им единовременной субсидии достаточно иметь стаж гражданской службы не менее 1 года (п. 1 Правил выплат), а сотрудникам ОВД и иных правоохранительных органов необходимо иметь стаж службы 10 лет. Подобную разницу в сроках службы объяснить сложно. Становится очевидным, что по таким основаниям приобретения жилищных прав, как сроки службы, гражданские служащие поставлены в более благоприятные условия. В этой связи следует отметить, что не урегулирован вопрос о возврате уже предоставленных денежных средств при досрочном увольнении с государственной гражданской службы. Этот вопрос не возникал бы, если бы стаж службы был достаточным. И если бы выплата зависела только от стажа или заслуг служащего.

Можно согласиться с тем, что «непозволительно, чтобы в едином федеральном законодательстве для гражданских служащих существенно иначе, чем для иных служащих, определялись сроки службы права на получение государственных средств, устанавливались основания нуждаемости, определялся состав семьи, рассчитывались размеры выплат, определялись возможности по их использованию и прочие значимые условия». Действительно, подобные ничем не объяснимые крайности в диверсификации правового регулирования жилищного обеспечения служащих правоохранительных органов и гражданских государственных служащих недопустимы [26, с.66].

Кроме этого, нормативные акты оставляют широкую свободу усмотрения при принятии решений в вопросах обеспечения жильем руководителям. Именно они решают, кто достоин получить выплату. Независимые эксперты не привлекаются. И информация эта не открыта для общественного контроля.

Споры возникают при решении вопроса о снятии с учета в связи с толкованием такой категории, как член семьи. Причем как на гражданской, так и на правоохранительной службе. Законодательство совершенно по-разному трактует этот вопрос, что не совсем понятно. Можно сделать вывод, что в категорию «член семьи» гражданского служащего попадает большее количество лиц, а для правоохранительного служащего этот перечень очень узок. Причем служащему в разных случаях может быть выгоден тот или иной вариант. Например, в рассмотренных судебных решениях служащим выгодно было сузить перечень членов семьи, так как при общем расчете они не получали бы право на постановку на учет.

Более того, По нашему мнению, регистрация служащего по месту жительства по заявлению собственника жилого помещения или ее отсутствие не является определяющим обстоятельством для решения вопроса о признании его членом семьи собственника жилого помещения, так как согласно статье 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [24] регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2.3 Направления совершенствования гарантии реализации права равного доступа к государственной службе

Согласно «Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации», подписанной президентом в 2001 году комплексно определен характер и пути развития страны на ближайшую и отдаленную перспективы, отдельный раздел посвящен государственной службе и гражданскому обществу. Пути развития государственной службы России

определялись как особенностями внутреннего развития страны, так и тенденциями общемирового характера. Стоит отметить, что государственные органы власти за эти годы прекрасно справляются с внешними деструктивными факторами, качественно и своевременно учитывают мировые тенденции. Также имеются все возможные попытки решения внутренних проблем за счет улучшения взаимосвязи с гражданским обществом, однако менталитет граждан нашей страны слишком специфичен, направлен на критику власти, а не совместное осуществление созидательной деятельности. Гражданскому обществу следует учитывать, что односторонние попытки государственной власти улучшить внутреннюю ситуацию не повлекут за собой моментальное улучшение уровня жизни граждан, гражданское общество и само должно быть заинтересовано в двухстороннем сотрудничестве.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что для улучшения взаимодействия органов государственного управления и гражданского общества необходимо:

- повысить прозрачность деятельности государственных органов,
- создать и улучшить методы и процедуры обратной связи,
- проработать положительный образ современного чиновника и органов государственной власти.

На текущий момент во внутренней политике нашего государства четко прослеживаются стремления реализации принципов работы государственной службы, направленные на установление соответствия принципам двухсторонней симметричной модели взаимодействия между государством и обществом, и включающие в себя три основных вида:

1. Направление государственной политики на взаимодействие с гражданами и общественно-гражданскими объединениями (различных сферах государственной деятельности — от экологии и национальных отношений до культурных, социальных и религиозных отношений);

2. В качестве целевых задач выбраны содействие государственной власти формированию институтов гражданского общества, выявление общественных

потребностей и интересов граждан, анализ тенденций общественного развития, защита конституционных прав и свобод граждан, взаимодействие с органами местного самоуправления, завоевание доверия и авторитета органов государственной службы;

3. Участие госслужащих в деятельности институтов гражданского общества: профсоюзах, ветеранских и иных органах общественной жизни и деятельности (за исключением создания в государственных органах структур политических партий, религиозных и иных общественных объединений).

На фоне продуцирования такой активной деятельности гражданских и государственных служащих слишком остро встает вопрос о реализации права граждан на участие в управлении государством. Нельзя забывать о прямом назначении государственной службы, она должна функционировать только в интересах гражданского общества, реформирование системы должно осуществляться в условиях гласности и при непосредственном участии гражданского общества.

Также очень важно изменить позицию граждан и самого гражданского общества. Необходимо воспитывать детей как социально активных граждан, при этом воспитание активной гражданской позиции нужно начать с себя, нужно понимать, что каждый член общества должен сделать свой вклад в развитие эффективных взаимоотношений между государственной службой и обществом, а также в совершенствование социального демократического государства. Без данного понимания нельзя конструировать ни теоретически, ни нормативно, ни практически право граждан на равный доступ к государственной службе в управлении делами государства.

Проанализировав обеспеченность современного гражданского общества правом на равный доступ к государственной службе были сформулированы следующие предложения:

1) С целью минимизации коррупционных рисков и выбора достойного наиболее квалифицированного кандидата необходимо осуществлять

назначение на должность только на основании конкурсной процедуры, исключив возможность применения перечня «исключений»;

2) создать регламент, четко регулирующий процедуру назначения на должность государственного служащего, исключая возможные внешние влияния (в том числе, влияние политических партий и объединений) на указанную процедуру;

3) учредить независимые органы конкурсного отбора на должности государственной службы,

4) конституционно запретить патронаж государственных должностей любыми политическими партиями.

Что касается проблемы денежного содержания государственных гражданских служащих, то, по нашему мнению, в решении вопросов денежного содержания государственных гражданских служащих есть значительный потенциал, содержащийся в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, который не используется в полной мере из-за отсутствия законодательного механизма обоснования дополнительных выплат. Представляется необходимым внести изменения и дополнения в данный закон в части определения общих условий, при наличии которых будут производиться дополнительные выплаты, такие как выплаты за особые условия государственной гражданской службы, премии за выполнение особо важных заданий, материальная помощь, а также определены их предельные размеры.

Также для увеличения гарантированной части денежного содержания гражданского служащего, а вследствие этого и пенсии за выслугу лет следует поддержать предложения Министерства труда и социальной защиты, которые направлены на реализацию подпункта «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Все они предусматривают увеличение оплаты труда государственных служащих.

Кроме этого, необходимо изменить соотношение обязательных и факультативных элементов в денежном содержании государственного

служащего (увеличить долю оклада денежного содержания в денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих и доли премий по результатам деятельности в составе денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих) [19, с.50].

Для обеспечения реализации гарантии на предоставление единовременной социальной выплаты на приобретение государственным служащим жилья, необходимо: регламентацию вопросов предоставления единовременных социальных выплат для приобретения жилья закрепить на уровне закона, а не на подзаконном уровне, как происходит в отношении государственных гражданских служащих. Для служащих правоохранительных органов эти вопросы могут быть решены в одном законе. Следует также единообразно определить стаж сотрудников всех видов службы, необходимый для получения выплат, установив 10-летний срок. Государственных гражданских служащих не снимать с учета при увольнении. В этом случае при увольнении служащего по собственному желанию или по так называемым «отрицательным мотивам» снимается проблема взыскания выплат. С точки зрения соблюдения антикоррупционных требований к деятельности комиссий необходимо в нормативных актах единообразно определить категорию «член семьи» служащего, указав для государственных гражданских служащих такой же перечень членов семьи, как и для правоохранительных служащих.

В рамках существующих сегодня трудовых правоотношений система социального обеспечения государственных служащих должна быть пересмотрена и внесена в действующее законодательство. До сегодняшнего дня законодатели не решили многие проблемы в области изучаемой проблемы. Выход из этой ситуации возможен в формулировке и принятии законопроекта «Об основных социальных гарантиях для государственных служащих»

Специализированные нормативные акты, предусматривают предоставление и гарантии социального обеспечения государственных служащих, а также условия предоставления и конкретные суммы. Если рассматривать все стороны аспекты государственной службы, такое

законодательство может разрешить проблемы и противоречия, существующие в существующей системе социального обеспечения государственных служащих. Кроме того, государственные служащие, которым создали соответствующие условия для осуществления должностного функционала, могут внести свой вклад в ускорение развития страны.

Заключение

В заключение исследования, считаю необходимым отметить важность наличия возможности реализации подлинных гарантий, прав, свобод граждан на равный доступ к государственной службе. Ст. 45 Конституции обозначен настоящий долг государства гарантировать защиту вышеуказанных прав, а гражданам иметь возможность отстаивать свои права, в дозволенной законодательством форме.

Сущность права на равный доступ граждан к государственной службе заключается в том, что каждый гражданин имеет право к допуску на службу не зависимо от его качеств, не касающихся его профессиональной деятельности: расы, происхождения, роста, теологических взглядов и т.д., на одинаково равных основаниях. Главной гарантией выступает запрещение законодателем притеснения граждан, исходя из их статуса в обществе, материального положения, жизненных приоритетов и других условий, жизненных обстоятельств, не влияющих на качество исполнения обязательств в профессиональной деятельности.

Существование правовых гарантий к равному доступу граждан на госслужбу, не исключает периодическое нарушение данного права, имеет обширный характер и тенденции к увеличению количества нарушенных прав в будущем. Государством установлена мера защиты граждан, в рамках правового поля, они могут отстаивать и восстанавливать свои права. Настоящее определение имеет неясную формулировку, размытый характер. В практике

самым целенаправленным приемом обеспечения защиты нарушенных прав остается обращение в судебные органы.

Право граждан на равный доступ к государственной службе тесно объединено с процессом устройства, распределения и организацией кадрового состава. Основы данных процессов обозначены на законодательном уровне, в нормах имеют свое отражение принципиальные правила кадровой политики нашего государства. На службу в государственные органы по контракту могут быть приняты граждане, освоившие в полной мере государственный язык Российской Федерации, к моменту принятия их на службу, возраст гражданина должен быть не менее установленного законодательством о госслужбе. Есть и обстоятельства, которые могут быть преградой для прохождения гражданином государственной службы. В законе отражен перечень таких обстоятельств. Особенно тщательное внимание необходимо обратить на ограничения при поступлении на государственную службу при наличии близких родственных связей, если нахождение на службе будет связано с подчиненностью или подконтрольностью одного к другому. Перечень лиц при соотношении родственных связей имеет закрытый перечень, отображен в законе. Данная норма назначена исключить личную заинтересованность на работе государственного органа. Задача ограничивающей нормы исключить отрицательное воздействие и вмешательство в работу учреждения, не допустить нарушение прав и свобод третьих лиц. Мы предполагаем, во избежание наличия личной заинтересованности через родственные связи, можно увеличить перечень лиц, считающихся в близком родстве, добавить родителей, бабушек и дедушек, родных братьев и сестер, родителей супруги/га, дяди и тети. Но есть категория близких людей, которые законодательно не закреплена и к числу родственников их отнести не представляется возможным, сожители. Граждане фактически являются семьей, но данный факт не фиксирует процедура регистрации брака. Фактически сожители перед друг другом имеют обязанности мужа и жены, но, если смотреть на данную ситуацию со стороны юридического статуса их отношений, они не имеют

никаких родственных связей. Данная практика имеет широкое распространение в депутатской среде и часто практикуют отсутствие юридического закрепления отношений, как уловку во избежание требований антикоррупционных норм и закона о гражданской службе. По большей части такое законодательное упущение обусловлено несовершенством норм Семейного кодекса, поскольку Семейным кодексом сожителство не признается законным союзом и не предусматривается возможность признания незаконным фиктивное расторжение брака.

Обеспечение осуществления равноправия в процедуре реализации права граждан на доступ к государственной гражданской службе производится путем конкурсного отбора. Любое отступление от утвержденного порядка процедуры проведения отбора на замещение вакантной должности, влечет за собой нарушение охраняемых законом прав на равный доступ к государственной службе. Выбор кандидата путем конкурсного отбора является самым обоснованным. Справедливый конкурсный отбор не применяется во всех случаях, законодательством определены обстоятельства, при которых замещение должности производится без проведения данной процедуры. Исходя из этого мы можем сделать вывод о том, что есть перспектива снижения количества конкурсных замещений должностей для обеспечения кадрового потенциала государственных служащих. Конкурс проводится с формированием конкурсной комиссией. При этом число независимых экспертов должно составлять не менее четверти всей конкурсной комиссии. Надлежит расставить акцент на следующих проблемных моментах. В настоящее время на разных уровнях не сформированы органы управления государственной службы. Отсутствует утвержденная форма координационной и финансовой самостоятельности эксперта, что доказывает о возможной необъективной оценке кандидатов, участвующих в конкурсе, непредвзятом отношении к одним гражданам и наличие приоритетного подхода по отношению к другим. Более того, имеют место случаи не своевременной явки эксперта в нужное время проведения конкурса, данные обстоятельства влекут

последствия в виде срыва организационного процесса проведения конкурса, его возможного переноса, что негативно отражается на репутации кадровой политики государства, небрежного отношения к гражданам, принимающих участие в конкурсе. С целью решения проблемы следует учредить единый федеральный орган УГС, с формированием представительств на разных уровнях власти. На основе упомянутого органа управления нужно сформировать учет независимых экспертов и привлекать их в комиссию из разных субъектов федерации. Присутствие экспертов необходимо и в решении вопросов, связанных с проблематикой, вытекающей из ситуаций, которые образуются при конфликте интересов. Данный орган можно привлекать и в части оказания консультаций, как представителям нанимателя, так и к гражданам, чьи права нарушаются при поступлении на государственную службу, как и желающим попробовать свои силы, при возникновении такой необходимости. На финансирование организации работы специалистов в области государственной службы необходимо заложить статью расходов в федеральном бюджете «расходы на оплату работы независимых экспертов».

Одна из наиболее многочисленных проблем в области нарушения прав граждан на равный доступ к государственной службе является отказ гражданину, принятый на основании доказанных незаконных действий родственников гражданина, наличие судимости даже за совершение преступлений небольшой тяжести. Более часто встречается при поступлении на работу в систему правоохранительных органов. Наличие судимости у родных гражданина является незаконным основанием для отказа, при подаче документов в кадровые отделы служб.

На сегодняшний день, не смотря на решение ВС от 27.03.2017 №АКПИ17-46 об ограничении возможности отказывать кандидатам из-за судимости, органы продолжают отказывать, учитывая данный факт родства с судимыми родственниками. Можно сделать вывод, что практика применения решения Верховного Суда не имеет широкой огласки. Кандидаты не обладают всей полнотой информации, что данным решением органы внутренних дел

нарушают их конституционные права, соответственно не имеют возможности обратиться за защитой своих прав и оспорить данный отказ, иметь возможность поступить на государственную гражданскую службу. Большое количество разбирательств, касаемо нарушенных прав, положит начало правоприменительной практики, которая поставит точку в данном вопросе.

Другой проблемой является несостоятельность эффективных рычагов защиты нарушенного права. Порядок привлечения ответственных лиц не имеет положительных результатов.

На законодательном уровне установлены составы, как нарушение равенства прав и свобод гражданина и злоупотребление должностными полномочиями. Но реализовать порядок привлечения и восстановление нарушенных прав практически невозможно осуществить на практике. Практически отсутствующая судебная практика по ст.136 УК превратила ее в «мертвую» норму. Причины отсутствия правоприменения этой статьи заключается в невозможности доказать наличие прямого умысла гражданина на совершение преступления. В любом случае, официальная причина отказа всегда будет носить иной, а не дискриминационный характер.

Например, факт преступного сговора доказывается легче, поэтому некая практика по привлечению к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями все же имеется. Несмотря на это, многие коррупционные нарушения остаются не выявленными и виновные лица не несут за их совершение никакой ответственности.

Исходя из положений нынешнего законодательства можно сделать вывод, что приоритетным направлением государства в области формирования состава кадровой системы госслужащих, законодатель идет по пути отказа от конкурсного отбора. На настоящее время произведено увеличение допустимых ситуаций при замещении на должность, не исходя их равного конкурсного отбора. Особенно хотим обратить внимание на замещение без конкурса должностей руководителей и советников. Руководители принимают основополагающие решения в жизнедеятельности государственных структур,

от правильности принятия управленческих решений, от их компетентности, уровня профессионализма, зависит как орган государственной власти и его структуры будут исполнять свое предназначение, поэтому следует ужесточить требования к процедуре самого проведения конкурса, с обязательным участием беспристрастных и независимых экспертов с другого региона страны.

Фундаментальным выводом проведенного исследования, может служить утверждение о существовании достаточно обширного числа проблемных аспектов, связанных с реализацией права граждан на равный доступ к государственной службе, что требует безотлагательного их решения. В этой связи необходимо повысить роль и значение государственных служащих в стране и обществе, повысить престиж госслужащих в сознании граждан Российской Федерации, создать четкий механизм защиты равенства их права на государственную службу. Сегодня существует необходимость в совершенствовании механизмов защиты граждан Российской Федерации от равного доступа к госслужбе. Это право также важно в системе прав человека и гражданских прав.

Список используемой литературы

1. Административное право РФ: Учебник для бакалавров / А.Ю. Соколов. – М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 352 с.
2. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной, 2-е изд. – М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 704 с.
3. Административное право: Учебник для вузов / Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов, 5-е изд., пересмотр. – М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 566 с.
4. Андрюхина Э.П., Ахрем И.В. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров. – М.: Проспект, 2017.
5. Архиреева А. С. Теоретико-правовые основы института государственной службы // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – №109. – С.1-12.
6. Афанасьева С.А. Право граждан на равный доступ к государственной службе в современной России // Образование и право. – 2018. – №11. – С.100-103.
7. Астафьева, А. С. Проблемы эффективности государственной гражданской службы России / А. С. Астафьева. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2018. – № 40 (226). – С. 29-31.
8. Афанасьева С.А. Гарантии реализации прав граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации // Образование и право. – 2019. – №2. – С.45-49.
9. Байнова М.С. Понятие государства и системы государственного управления // Материалы Афанасьевских чтений. – 2016. – №1 (14). – С.49-55.
10. Букрина М.А., Яценко А.О. Теоретико-правовые основы труда отдельных категорий граждан – обоснование и правовое регулирование // Толкование правовых актов (теоретико-правовой, конституционно-правовой, гражданско-правовой и трудо-правовой аспекты: Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. –

Симферополь: ООО «Издательство Типография «Ариал» (Симферополь)». 2017. – С. 9-13.

11. Бялт В.С. Актуальные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. – 2016. – №1. – С. 30-32.

12. Гераскевич А.И., Яценко А.О. К вопросу о социальных гарантиях, предоставляемых государственным служащим в рамках трудовых правоотношений // Проблемы науки. – 2020. – №8 (56). – С.29. -32.

13. Голиков А.А К вопросу о правовом регулировании статуса государственных гражданских служащих // Science Time. – 2015. – №11 (23). – С.158-161.

14. Гостев Я.С., Махмутова Л.А., Ямщикова С.Л. Государственная гражданская служба: сущность, цели и задач / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://alley-science.ru/domains_data/files.pdf (Дата обращения 08.02.2021 г.)

15. Государственная гражданская служба в системе общественной организации труда / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/58876-gosudarstvennaya-grazhdanskaya-sluzhba-sisteme-obshhestvennoj-organizacii-truda> (Дата обращения 15.02.2021).

16. Государственная служба в зарубежных странах. Сборник обзоров законодательства / Касаткина Н.М., Лафитский В.И., Ноздрачев А.Ф., Пилипенко А.Н., и др. – М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2015.

17. Граждан, В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для академического бакалавриата / В. Д. Граждан. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 468 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

18. Граждан, В. Д. Государственная гражданская служба: учебник для академического бакалавриата / Серия: Бакалавр. Академический курс.

/ В. Д. Граждан. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 468 с.

19. Даль В.И. Иллюстрированный толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль; Под ред. В.П. Бутромеев. – М.: Олма Медиа Гр., 2013. – 448 с.
20. Еземян А. Р. Основные модели публичной службы (сравнительно-правовое исследование) // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 10. - С. 72–74.
21. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ (в ред. от 30.04.2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 14.
22. Зайцева Л. В. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. – С. 90–97.
23. Закон города Москвы № 3 от 26 января 2005 года «О государственной гражданской службе города Москвы» (в ред. от 25.11.2020 г.) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mosopen.ru/document/3_zk_2005-01-26. (Дата обращения 08.01.2021 г.).
24. Закон РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 08.12.2020 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 12 августа 1993 г., N 32, ст.1227.
25. Зуденкова С.А. Кадровая политика государственного органа: подходы к формированию // Вестник университета. – 2018. – №8. – С.17-19.
26. Иванова О. А. Единовременная социальная выплата для приобретения жилого помещения государственным служащим // Вестник Пермского университета. – 2014. – №3. – С. 65-69.
27. Иванова А.А. Государственное муниципальное управление: решение специальных вопросов. Учебное пособие. - Ижевск: «Jus est», 2013.

28. Карпов В.И. Становление института функциональных прав государственных служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 68-70.

29. Клемпарский Н.Н. Содержание и формы реализации статуса государственным служащими в служебно-трудовых правоотношениях // Вестник Поволжского института управления. – 2013. – № 1 (34). – С. 11-15.

30. Комахин Б.Н. Административно-правовое положение государственного гражданского служащего в условиях реформы государственной службы // Современное право. – 2013. – № 10. – С. 69-71.

31. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, от 14.03.2020 N 1-ФКЗ) // Российская газета. – N 7. - 21.01.2009.

32. Коробейникова, Н. Н. Проблемы реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе / Н. Н. Коробейникова. - Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2021. – № 20 (362). – С.80-86.

33. Крайнова А. И., Ларькина А. П. К вопросу о конституционном праве граждан на равный доступ к государственной службе // Сборник: Материалы XXIII научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва. в 3 частях, 2019. – С. 493–497.

34. Курганская С.М. О проблеме реализации конституционного принципа права равного доступа граждан к государственной службе // Поиск новой модели социально-экономического развития в условиях глобальных и локальных трансформаций. Сборник статей международной научно-практической конференции. – 2018. – №1. – С. 65-67.

35. Куянова А.В. Правовые признаки государственного гражданского служащего Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 969-973.
36. Ларькина А.П. Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 3. – С. 325-326.
37. Матвеев, С.П. Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования / С.П. Матвеев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2016. – №1. – С.131-135.
38. Медведев М.С. Проблемы реализации гарантий государственной службы и пути совершенствования законодательства // юридические науки. – №47-3. – 09.06.2016. – С.51-55.
39. Меньшикова А.С., Хамнуев Ю.Г. Реализация права равного доступа к государственной службе // Электронный сборник статей по материалам LIX студенческой международной научно-практической конференции. – 2018. – №24(59). – С. 587-591.
40. Минигулова Д.Б. Совершенствование административно-правового регулирования статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 30-32.
41. Моргулец П.А. Особенности государственно-служебных правоотношений в сфере государственной гражданской службы // Вопросы науки и образования. – 2018. – №29 (41). – С.74-76.
42. Нагорных Р.В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2019. – №447. – С.241-246.
43. Николаева А. А., Минакова С. С. Эффективность конкурсного отбора на должность государственной гражданской службы // Научный журнал Дискурс. – 2018. – № 7 (21). – С. 44–53.
44. Новости современной России // [Электронный ресурс]. - <https://varlamov.ru/3731926.html> (дата обращения 01.04.2021).

45. Орлова В.Н. Денежное содержание как элемент социальных гарантий в системе государственной гражданской службы // Вестник общественных наук. – 2015. – №10. – С. 90-94.

46. Петрова Д.Е., Кривцова М.К., Свиридова Е.С. // Зарубежный опыт поддержания служебной и профессиональной этики на государственной службе // Theoretical & Applied Science. – 2014. – № 4(12). – С. 150-154.

47. Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 N 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (в ред. от 16.04.2021 г.) // Собрание законодательства РФ». – 13.03.2017. – № 11. – Ст. 1573.

48. Постановление Правительства РФ от 13.10.2008 г. № 749 «Об особенностях направления работников в служебные командировки» (в ред. от 29.07.2015 г.) // «Собрание законодательства РФ», 20.10.2008, N 42, ст. 4821.

49. Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. N 187 «О размерах возмещения расходов при переезде на работу в другую местность работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и федеральных государственных учреждений» (в ред. от 07.03.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. N 14 ст. 1285.

50. Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. N 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» (в ред. от 10.07.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 6 ст. 739.

51. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства / Е. Н. Ламанов // Конституционное и муниципальное право. 2008. – N 4. – С. 8-12.

52. Приказ МВД России от 18 июля 2014 года №595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. - 2014. - №223.

53. Прокофьев С. Е. Государственная и муниципальная служба: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / С. Е. Прокофьев, С. Г. Еремин; под науч. ред. И. В. Лобанова. — М.: Издательство Юрайт, 2015.

54. Решение Верховного Суда РФ от 27.03.2017 №АКПИ17-46 «О признании частично недействующим пункта 41 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 18.07.2014 N595» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71629248/> (Дата обращения 08.04.2021 г.).

55. Рядчин А.А. Особенности механизмов реализации конституционных прав граждан на равный доступ к государственной службе при поступлении на государственную службу и ее прохождении / [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://izron.ru/articles/o-nekotorykh-voprosakh-i-problemakh-sovremennoy-yurisprudentsii-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-m/sektsiya-2-konstitutsionnoe-pravo-munitsipa> (Дата обращения 08.01.2021 г.).

56. Современные кадровые технологии в органах власти: Монография // Под общ. ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина. – М.: Юстицинформ, 2015.

57. Стальнова И. А., Стальнов А. Г. Возможности адаптации зарубежного опыта формирования кадрового потенциала государственной службы в России // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2016. - № 2(65). – С. 71-73.

58. Старостин С.А., Ведяшкин С.В., Илюшин А.В. Круглый стол «Административные реформы как средство преобразований в обществе» // Административное право и процесс. – 2019. – № 3. – С. 74-78.

59. Сухинин А.В. Государственная кадровая политика применительно к кадрам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2015. - №1. – С. 64-68.

60. Толдиев А.Б. Административно-правовые запреты в системе государственной службы Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. – 2016. – №2. – С.56-60.

61. Трифонов Ю.Н. Принципы государственной гражданской службы и их значение в профессиональной служебной деятельности // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. – 2015. – № 3 (11). – С. 59-61.

62. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954.

63. Указ Президента РФ от 01.03.2017 N 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» (в ред. от 06.10.2020 г.) // «Собрание законодательства РФ». – 06.03.2017. – N 10. – Ст. 1473.

64. Указ Президента РФ от 18 июля 2005 г. N 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» (в ред. от 03.04.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть II) ст. 3134.

65. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 31.07.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228.

66. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 23.05.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. N 22 ст. 2063.

67. Федеральный закон от 27.07.2004г №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 30.04.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2004. – N 31. – Ст. 3215.

68. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в ред. от 22.12.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. – N 51. – ст. 4831.

69. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (в ред. от 30.04.2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 июля 1999 г. – N 29. – ст. 3686.

70. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в ред. от 05.04.2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 1995, N 17, ст. 1455.

71. Храпылина Л. Профессиональная самоидентификация государственных служащих // Государственная служба. Научно – политический журнал. – 2013. – № 5. – С.16.

72. Царев Е. А. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе / Е. А. Царев. — Текст: непосредственный // Исследования молодых ученых: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2019 г.). – Казань: Молодой ученый, 2019. – С. 59-61.

73. Черепанова И.В. Фактическая и юридическая природа государственной гражданской службы // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2015. – № 1 (42). – С. 69-76.

74. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / Черепанов В.В. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – С.167.

75. Шеховцова С.Р., Шаталова О.И., Величенко Е.А., Лебедева Е.П., Государственная и муниципальная служба: учебно-методическое пособие. – Ставрополь: Издательско-информационный центр «Фабула», 2014.

76. Шободоева А.В. Проблема формирования нравственных основ государственной гражданской службы Российской Федерации // *Baikal Research Journal*. – 2013. – №6 – С.45-48.