

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 кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Государственные гарантии государственных гражданских служащих»

Студент

П.Ю. Бигняк

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

М.А. Паладьев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных гражданских служащих	15
§ 1 Исторический опыт развития обязанностей, прав и гарантий государственного гражданского служащего	15
§ 2 Понятие и значение государственных гарантий на гражданской службе	19
Глава 2 Система государственных гарантий гражданских служащих на современном этапе	35
§ 1 Принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих	35
§ 2 Система и виды государственных гарантий гражданских служащих	36
Глава 3 Пути совершенствования правового регулирования системы государственных гарантий гражданских служащих	46
§ 1 Основные направления улучшения деятельности по реализации государственных гарантий гражданских служащих	46
§ 2 Совершенствование системы государственных гарантий гражданских служащих как фактор повышения эффективности гражданской службы	56
Заключение	66
Список используемой литературы	73

Введение

Под актуальностью исследования данной работы можно выделить эффективность всей основополагающей составляющей структуры государственной гражданской службы, которая однозначно базируется непосредственно на эффективности всей государственной деятельности. И однозначно становится понятным, что на практике задачи государства обязаны решать его чиновники.

Гарантии, которые обеспечивает государство на гражданской государственной службе – это способ, с помощью которого обеспечивается защищенность чиновников в плане непосредственной социальной защиты, также учитываются всевозможные механизмы защиты гарантированных прав и гарантированных свобод с точки зрения права, следует также учесть, что при этом происходит соблюдение интересов с законодательной точки зрения. Поэтому однозначно можно сделать вывод о том, что гарантированные российским правовым государством методы защиты по отношению к государственным чиновникам однозначно должны быть и соответствовать всем общим и необходимым потребностям нашей страны в современный период времени. Такой вывод можно сделать исходя из того факта, что если в современном государстве не будет такого института, то управление государством будет осуществляться в очень плохом качестве и иметь ненадлежащий характер по эффективности управления правовым государством.

На законодательном уровне закреплён перечень гарантий, который обеспечивается гражданским государственным служащим. Этот перечень является повышающим фактором эффективности управления государством, он отражает характеристики качества деятельности представителей органов власти с точки зрения их профессионализма. Но надо отметить, что этот перечень не является достаточным и требует обновления.

Рассматривая опыт стран мира, можно сделать заключение, что если гражданское общество организует труд чиновников в неправильном

направлении и социально-правовой защитой их не обеспечивает, то в результате само же общество испытывает огромные сложности в качестве государственного управления¹.

В науке административного права очень малое внимание уделено исследованию и рассмотрению вопросов гарантий со стороны государства на гражданской государственной службе. Однако, следует отметить, что глобальная и интенсивная работа, проводимая в России и направленная на совершенствование законодательства государства, указывает на то, что необходимо решать проблемы, существующие в самой системе административного и правового регулирования. Требуется развивать структуры гарантий государственных чиновников.

10 марта 2009 года Указом Президента Российской Федерации под номером 261 была утверждена Федеральная программа, на федеральном уровне которая утвердила направление, заключающееся в развитии и проведении реформ в самой системе госслужбы РФ на 2009-2013 гг. Главная ее задача состояла в усовершенствовании и улучшении системы гарантий, которое обеспечивает государство для государственных чиновников.

Надо отметить тот факт, что наблюдается в последнее время тенденция, заключающаяся в том, что многие ученые очень активно рассматривают и описывают в журналах и статьях всевозможные проблемы и аспекты, затрагивающие проблемы, которые возникают в сфере государственной службы. Причем рассматриваются эти проблемы с различных точек зрения. Они включают в себя как правовую, так и социально-экономическую направленность. В российском государстве, надо сказать, постоянно и периодически вводятся в действие всевозможные новые нормативно-правовые документы, имеющие разный уровень, которые характеризуют государственную службу с точки зрения ее базовых основ.

Также необходимо отметить, что, периодически вводятся всевозможные изменяющие или дополняющие аспекты, которые затрагивают

1. ¹ Weil P. Le Droit Administratif. P., 1968.

функциональный аппарат деятельности гражданских служащих в органах всевозможных видов и ветвей государственной власти. Это однозначно касается исполнительной власти, также это относится к представительной власти. Можно сюда также добавить несение службы в органах прокуратуры, органах полиции, в вооруженных силах нашей страны.

Также с однозначностью необходимо отметить, что в настоящее время очень большую значимость с фундаментальной точки зрения имеет место обсуждение проблема, заключающаяся в формировании правового статуса государственного чиновника. Также проблемы формирования его гарантированных обязанностей и прав. И надо выделить тот факт, что очень, что много вопросов состоит в обновлении структуры самого процесса прохождения государственной службы, в общем и целом. Очень большой интерес со стороны общественности и органов государственной власти вызывают очень большое количество самих элементов, с помощью которых институты государственной власти осуществляют свою деятельность. Наше современное общество граждан также с каждым разом повышает свои требования и государственной гражданской службе.

В основу многочисленных преобразований, проводимых в Российской Федерации и касающихся непосредственно административных преобразований, а также воплощение в жизнь программ, которые направлены на усовершенствование и постоянное непрерывное развитие органов государственной власти в нашей стране, входят задачи, которые необходимо решать для того, чтобы повысить качественную эффективность трудовой деятельности всех государственных чиновников. Эти задачи являются безусловно основополагающими.

Усложняющим в нашем исследовании является тот факт, что в административно-правовом статусе представителей органов власти, по отношению к ко всем другим видам государственной службы заложены частные элементы правового характера, которые вносят совершенно другие свойства. Эти свойства играют роль очень большого противовеса по

отношению к иным видам госслужбы. При этом они оказывают очень существенное влияние на сам специфический процесс, с помощью которого обосновываются права и обязанности государственных чиновников.

«Вопрос выработки более нового регламента, относящегося к административно-правовому статусу гражданского служащего, имеет теоретический и юридико-прикладной смысл. Состав конкретизации, четкая корректировка, полноценное осуществление прав и выполнение обязанностей гражданскими служащими характеризуют эффективность государственного управления, качественное выполнение управленческих функций, регулирование государственных задач, решение трудных социальных и политических целей, которые стоят перед Россией².»

В данной работе было непосредственно выявлено, что довольно значительная часть гражданских служащих имеют место полагать, что институт всех предоставляемых им гарантий, обеспечиваемых государством на данный момент времени совершенно не эффективен. Требуется тем самым в первую очередь принимать новые НПА в этой области. Законодательство в этой области права требует значительного усовершенствования. Тем самым, определяется общественная потребность, которая заключается в переосмыслении основных теоретически значимых положений института гарантий государства для государственных служащих. Требуется их реализация с использованием механизма права. Необходимо провести теоретический анализ определения гарантий, их правовой природы, а также и самой сущности государственных гарантий служителей власти, определить положение указанного института гарантий в области госслужбы. Необходимо проанализировать, как связана модернизация с реформированием всей системы госуправления в нашей стране в условиях современности.

В данной диссертации проведено исследование гарантий государственных гражданских служащих. Данное исследование проводилось

² Andrew Gray, Bill Jenkins. From Public Administration to public Management Reassessing a Revolution //Public Administration. № 73. - London, 1995.

путем анализа законодательства, непосредственно относящегося к гражданской службе.

Общих фундаментальных правовых исследований в отечественной практике по данному вопросу как таковых не имеется.

Существует лишь малая доля исследовательских работ в отечественной науке, которые посвящены данной тематике специально. В основном имеются исследования социологического характера: В.Д. Граждан, Л.А. Калиниченко, Ж.Х. Македонская, В.А. Романов.

В работах юристов-ученых данная проблема описывается лишь фрагментами, либо они поверхностно захватывают данную тему, не раскрывая основные фундаментальные положения.³

Поэтому становится очевидным, что очень большой объем научных исследований носит смежный к нашему исследованию характер и вместе с тем нет крупных основательных трудов по нашей проблеме. Поэтому однозначно можно сделать вывод о том, что исследование, проводимое в данной диссертационной работе, является очень значимым в условиях современности.

Объектом исследования определим общественные отношения, которые регулируются нормами права, данные отношения непосредственно складываются между российским государством и государственным служащим. А что касается непосредственного возникновения данных отношений, то такая процедура происходит в результате реализации и в общем итоге установления гарантий государства определенных для государственных чиновников.

Что же касается предмета исследования, то непосредственно в данной работе под ним можно выделить определение понятия государственных гарантий, рассмотреть наиболее подробно их природу и сущность. Причем данный предмет исследования необходимо обязательно рассматривать с правовой позиции. Необходимо обязательно учитывать, как их содержание, так и обязательно рассматривать их особенности, которые должны подтверждаться и закрепляться законодательством в этой области.

Необходимо обязательно проанализировать действующее законодательство в части административного регулирования предмета исследования, а также попытаться выдвинуть предложения по разработке и улучшению всех сторон и основ социальной защиты гражданских служащих как с теоретической, так и с практической точки зрения. Это и будет являться целью диссертации.

Под задачами диссертационного исследования определим формулировку и обозначение принципов, в результате которых происходит реализация гарантий госслужащих. Также проведем изучение и анализ структуры большинства видов государственных гарантий. Также задачей исследования поставим выявление значимых и основополагающих направлений, направленных на развитие и формирование самой системы гарантий, которые предоставляются чиновникам государством.

За методологическую основу диссертации примем комплекс всевозможных научных методов, с помощью которых происходит познание явлений (сравнение, анализ истории правоведения по предмету исследования, конкретная социология, формальная логика).

Для удобства проведения исследования выберем метод познания с точки зрения диалектики. Для рассмотрения всевозможных подходов к обозначенной проблеме исследования для удобства выберем два вида анализа: целевой и системный. С их помощью очень удобно можно будет провести анализ действующего законодательства по выбранной теме исследования. Также в работе будет использован формально-правовой анализ. Такие формы анализа очень тесно связаны с нашей темой диссертации. Использование в работе правового анализа в сравнительном и системном вариантах смогут выделить единое и целое правовое поле, что целенаправленно укажет на то, как связано между собой общее и специальное законодательство России в области предмета исследования.

Методики, которые использовались в данной работе, проводились с учетом анализа их соответствия с учетом изучения и познания правовых

явлений, происходящих в нашей стране. Причем эти методы познания рассматривались объективно и всесторонне.

В данном исследовании были проанализированы многочисленные работы ученых как из-за рубежа, так и отечественных представителей науки. Данные представители науки проводили исследование проблем и вопросов, заключающихся в реализации предмета исследования, т.е. гарантий государства для государственных служащих – в этом заключена теоретическая база диссертации.

Необходимо также указать, что в работе использовались данные из справочных и энциклопедических источников.

Основной акцент из научной и учебной литературы по большей части был сделан на анализ источников административного права и непосредственного изучения науки государственного управления.

В качестве нормативной основы диссертации были взяты всевозможные законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации и международного права.

Также в исследовании были использованы материалы судебной практики Российской Федерации (Верховный Суд, Конституционный Суд).

Новизна проведенного нами исследования с научной точки зрения основывается непосредственно в проведенном анализе, в нем описаны гарантии, которые предоставляет государство на службе в органах власти. Причем эти гарантии описаны на сегодняшний момент времени, когда происходит процесс усовершенствования государственного управления в Российской Федерации на основании имеющихся на современном этапе политических, экономических и социальных условий. При этом в исследовании очень полно анализируются точки зрения различных авторов, которые рассматривают регулирование с точки зрения права и административной системы гарантий, предоставляемых государственным служащим, а также прослеживают в своих трудах развитие самих гарантий.

Данное диссертационное исследование представляет собой обширную работу, охватывающую целый комплекс проведенных исследований. В данной работе были сделаны очень важные выводы, выдвинуты существенные предложения по улучшению законодательства нашей страны в области гарантий государства, предоставляемых гражданским служащим. Причем данные заключения проводились в результате анализа источников административного права государства.

Для доклада на защиту диссертационной работы представлены проанализированные положения, в определяющей степени, которые представляются достаточно новыми или в определенной форме включают в себя очень много новых фактов с научной точки зрения:

1. Было сформулировано само определение понятия, расшифровывающее, что является социальной защищенностью госслужащих. Формулировка данного понятия выражается исходя из точки зрения государственной политики в социальной сфере. Причем направления данной области политики государства непосредственным образом нацелены на обеспечение реализации гарантированных прав госслужащих.

2. На основании проведенного диссертационного исследования, было установлено, что на уровне законодательства Российской Федерации очень важно и обязательным образом необходимо закрепить и выделить определение понятия, являющегося предметом данной работы, таким понятием является: «государственные гарантии гражданских служащих». Рекомендовано определение указанного выше понятия добавить в главу общих положений Закона № 79 о госслужбе РФ. Под гарантиями, которые предоставляются российским государством по отношению к представителям органов государственной власти рекомендуется понимать те средства, которые однозначным образом должны быть нормативно закреплены. Также к ним обязательно необходимо отнести способы и условия социально-правовой защищенности. Данные способы и условия на законодательном уровне обязаны обеспечивать реализацию гарантий и прав представителей власти. Тем самым

они должны быть направлены на повышение эффективности выполнения и осуществления госслужащими своих, непосредственно касающихся их, должностных прав и обязанностей. А это, в свою очередь будет способствовать укреплению стабильности кадрового состава с точки зрения профессионального уровня и тем самым будет компенсировать установленные государством ограничения, которые действуют для чиновников в настоящее время.

3. В результате диссертационного исследования был сделан следующий вывод, что одним из самых главных и основополагающих направлений социальной политики Российской Федерации является социальная защищенность чиновников.

На законодательном уровне закреплена защищенность с социальной точки зрения государственных чиновников, и это является важным фактором, в результате которого повышается эффективность управления государством, что в свою очередь отражает характеристики государственного чиновника и качество его профессиональной деятельности.

Очевиден тот факт, что государственный чиновник, это не просто субъект права, это особый его субъект. Юридическое положение для такой категории служащих в законодательстве нашей страны определяется отдельным специальным законодательством. Поэтому можно сделать вывод, заключающийся в том, что и правовой статус у такой категории является специальным.

4. Был обоснован вывод о том, что гарантии, предоставляемые нашим государством для представителей органов власти, компенсируют ограничения, всевозможные запреты и требования с правовой стороны, причем эта компенсация позволяет в некой степени возместить те трудности, с которыми сталкиваются государственные служащие в период несения ими своей службы. Поэтому происходит в какой-то мере уравнивание службы, которую проходит чиновник с правовой точки зрения. При этом госслужащим обеспечиваются определенные льготы и выгоды в период несения ими государственной

службы, что нельзя сказать обо всех остальных категориях работающих граждан. Также это отличие включает в себя и меры социальной защиты представителей органов власти. Они также значительно отличаются от мер социальной защиты всех остальных российских граждан.

Отсюда следует вывод, который заключается в том, что на государственных чиновников должны распространяться ограничения правового характера. И эти ограничения должны накладываться в целях согласования их интересов. Они должны быть направлены на факты, при которых происходит сдерживание всевозможных неблагоприятных явлений. Они должны вносить определенный стимул в их поведение. А все это становится возможным только после того, как произойдет усовершенствование правовой законодательной основы о государственной службе. И это, в свою очередь, приведет к организации самой служебную деятельность данной категории субъектов.

В рамках рассмотрения этой проблемы становится очевидным, что если ограничения будут установлены не в полном объеме или же будут попросту ликвидированы, то это приведет к тому, что все негативное поведение, которое будет проявлять государственный чиновник, будет попросту оправдано. Причем такое поведение будет противоречить интересам государства и интересам гражданского общества в целом.

5. На основе анализа литературных источников были выделены принципы, которые заключаются в сочетании экономической эффективности, социальной пользы принцип subsidiarity, принцип необходимости в поиске новых приоритетов в социальной сфере, социальных ориентиров, их утверждения в жизни государственного общества.

Общие принципы эффективной деятельности системы социальных гарантий представителей органов государственной власти в РФ: активность, гибкость, научность, а также обязательная направленная адресность⁴.

6. В работе сделан вывод о том, у государства появилось новое обязательство защищать гражданского госслужащего, а также его семью в

⁴ Неупоков М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих : социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. М., 2004. С. 66.

случае насилия или угроз, во время выполнения служащим его профессиональных обязанностей. «Меры и форма защиты как гражданского служащего и его членов семьи, установлена исключительно для лиц, занимающих руководящие должности гражданской службы и должности в правоохранительных и контрольных структурах: судей, прокуроров и т.д.»

7. Объяснено положение о том, что структура государственных гарантий имеет материальный и финансовый характер обеспечительной направленности.

8. Было установлено, что юридические нормативно-правовые пробелы законодательства, регламентирующие прохождение государственной службы, в настоящее время не урегулированы, данная ситуация приводит к нарушениям законных прав представителя органов власти со стороны нанимателя.

9. Вышесказанные заключения позволяют нам в полной мере выявить тот факт, что вся упомянутая в работе система государственных гарантий предоставляемых государственным чиновникам, которая существует в настоящий момент времени однозначно должна быть строго направлена на компенсацию всевозможных ограничений, которые непосредственно обусловленных объективным характером государственной деятельности; также эта система должна быть ориентирована на реализацию всех ожиданий работающего в плане социального характера, и которые непосредственно определили его профессиональный выбор; она должна быть обязательно направлена на нейтрализацию всех факторов, которые однозначно препятствуют эффективной работе представителя органа власти.

На текущий период времени, имеется востребованность совершенствования процессов правового регулирования института гарантий государства для чиновников в рамках единого правового поля, с условием утверждения отдельного ФЗ «О государственных гарантиях гражданских служащих РФ», суть данного закона должна определить структуру гарантий государства для служащих, порядок финансирования, специальные органы, в функцию которых будет входить осуществление контроля за соблюдением

требований законодательства России о государственных гарантиях чиновников, тем самым установится ответственность за нарушение законодательства РФ.

Формирование в одном «нормативном документе всех государственных гарантий для чиновников, обеспечит вероятную стабильность положения представителей органов власти, поддерживать целостность указанной области деятельности в России. Принятие этого закона, способствовало бы значительному прогрессу и увеличению эффективности государственных гарантий для государственных служащих, тем самым способствует созданию четкого механизма для выполнения необходимых социальных и правовых мер для чиновников.»

Поэтому, утверждение указанного закона и формирование прочной нормативно-правовой базы в сфере гарантий государства для государственных гражданских служащих, непременно придаст целостность и системность, в рамках усовершенствования правового поля института гарантий государства для представителей органов власти.

«Структура диссертации состоит из следующих разделов: введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка используемых источников.»

Глава 1 Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных гражданских служащих

§ 1. Исторический опыт развития обязанностей, прав и гарантий государственного гражданского служащего

Надо отметить в России с самого давнего периода времени само определение понятия службы выражалось в самом отношении, определяло обязанность и верность. В это понятие входил долг и преданность перед Отечеством. Также служба строилась на том, что ее субъекты предоставляли определенные услуги, и, несомненно, их работа была направлена на защиту интересов.

В те далекие времена характеристики службы заключались в духовной и ценностной направленности тех, кому служат, а также и самих субъектов службы. Материальные факторы являлись лишь частью этих характеристик. Эти факторы заключались в периоде времени, в течение которого сама служба проходила, а также в количестве выработанных товаров. Служители государства руководствовались обоюдной принадлежностью к чему-то для них очень важному, например, в нашем случае это важное было самим государством. И интерес к такой службе был взаимным.

В 1682 году в российском государстве отменяют местничество. Этот факт определяет главный переломный момент, государственное управление встает на путь проведения реформ. При воеводах организовываются аппараты управления.

В 1-ой половине девятнадцатого века служба власти в государстве претерпевает новое усовершенствование. Этот период связан с именем выдающегося деятеля государства российского Михаила Михайловича Сперанского.

«В 1809 году он издает Указ «Об обязательном экзамене для реализации своей деятельности на государственной гражданской должности»»

Данный Указ вводит обязательное условие для прохождения государственной службы, который заключается в наличии высшего образования.

В дальнейшем этот документ уже утратил свою силу, однако же он положил начало к тому, что начали появляться совершенно новые критерии, которые должны относиться к госслужбе страны.

Следующий этап усовершенствования государственной службы происходит в девятнадцатом веке. В это время вступают в действие документы, в которых прописывается регламент данного вида служебной деятельности. В данном регламенте прописываются определенные требования для служащих на государственной должности. Запрещается наличие любого вида родственных связей на государственной службе. Госслужащий становится обязан вести образ жизни, определенный данным регламентом. Установленный таким образом образ жизни не в коей мере не должен дискредитировать государственную власть в части ее авторитетности и чести. Чиновникам запрещается вести определенный вид занятий, содержание которых напрямую зависело от их должности и чина и оплачивалось денежным вознаграждением, появилось право на законное пособие, появилось право на пенсию, если чиновник выходил в отставку.

Также следует отметить, что у госслужащих появилась еще одна важная гарантия, заключающаяся в защите от всевозможных преступлений, которые могут произойти в тот момент, когда чиновники исполняют свои обязанности.

Еще один существенный момент заключался в установлении особого порядка по отношению к государственным служащим если имел место факт судебного разбирательства.

У госчиновников периода царской России была специальная форменная одежда. На каждого госслужащего заводился формулярный список, который являлся обязательным.

Можно сделать определенные выводы, которые заключаются в том, что в дореволюционный период законодательство, касающееся государственной

службы было достаточно продумано по многим деталям, а сама структура службы в органах государственной власти представляла собой достаточно сформированную систему.⁵

А теперь перейдем к периоду, когда действовала советская власть. В это время, многие законы, касающиеся непосредственно гражданской службы, были отменены.

А вот в период конца восьмидесятых годов опять происходят перемены, в это время власть приходит к выводу, что закон о государственной службе однозначно необходим и происходит введение данного законодательного акта в действие.⁶

Если провести анализ развития государственной службы в период времени до 2000 года, то можно с уверенностью сказать, что в это время была поставлена задача обновления этого института. И данная задача была настроена на построение аппарата страны совершенно нового формата. Данный институт власти должен был стать высокоорганизованным, в нем должны работать профессионалы высочайшего уровня, и в то же время он должен стать экономичной структурой.

Для того, чтобы реализовать в жизнь поставленную задачу, нужно было обязательно установить на законодательном уровне тот административно-правовой статус чиновников, которым они уже обладали на тот период времени.

Необходимо обратить особое внимание на Конституцию нашей страны. Она была утверждена 12.12.1993 года. В этом законодательном акте отводится очень большое значение вопросам регулирования гражданской службы с правовой точки зрения. В этом законодательном документе, и только в нем, указан перечень государственных должностей нашей страны, которые имеют право непосредственно исполнять полномочия органов, относящихся к государственной власти. В Конституции Российской Федерации определены

⁵ Thomas Ellwein. Das Dillema.der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungre-formen in Deutschland. Mennheim; Leipzig; Wien; Zurich: BI- Tacshenbuchverl., 1994.

⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 7-е изд. - Т. 1. -М.: Госполитиздат, 1953. - 858 с.

виды компетенций, относящихся к исполнению своих непосредственных полномочий Президентом нашей страны, Государственной Думы Российской Федерации, Совета России. Данные компетенции описывают правила определения и освобождения от должности данных категорий служащих.⁷

31.07.1995 года был принят очень важный федеральный законодательный акт, который утвердил основы госслужбы в России. Этот важный правовой документ установил основные, с правовой точки зрения, положения по непосредственной организации всей системы службы в органах госвласти. В данном нормативном документе были прописаны основополагающие положения по вопросам статуса государственных чиновников, а также был прописан порядок, согласно которому устанавливается сам процесс прохождения такого вида службы. Надо отметить что цель, которую в главном смысле преследовал данный закон была направлена о, чтобы создать и сформировать общую правовую базу рассматриваемого института, так как это бы могло придать гражданской службе характер профессионализма еще в большей мере.

Очень долгий период времени, рассматриваемый нами закон имел место основного действия. Однако он теряет свою силу 27 июля 2004 года. Закон об основах государственной службы в России имел определяющее значение и действие на законодательные акты субъектов Российской Федерации на разных уровнях власти.

Далее рассмотрим довольно-таки длительный период времени 1995-2003 гг. В этом промежутке проводится очень объемная работа, которая заключалась в исполнении всех законодательных требований, которые выдвинул Федеральный Закон об основах госслужбы в нашей стране. В стране активно формируется законодательная база. Причем эта база была направлена на практическую реализацию развития исследуемого органа власти.⁸

В июле 2004 года Президент нашей страны подписывает Указ, в котором описаны меры, направленные на усовершенствование рассматриваемой

⁷ Игнатов В.Г. Государственная гражданская служба: Учебник / В.Г. Игнатов. -М.: МарТ, 2005. -512 с.

⁸ Guide to Government. The Civil Service. L., 2003.

системы государственной службы (16.07.2004 г.). Совместно с этим глава государства проводит реформирование системы государственной службы, в связи с чем он утверждает состав рабочей группы (межведомственной) деятельность которой как раз и будет направлена на осуществление мероприятий по реформированию системы госслужбы.

Через некоторое время создается комиссия, которая начинает заниматься вопросами госуправления, направленными на ее усовершенствование. Данная комиссия создается при Президенте⁹.

Реформирование данного государственного института продолжается. В него включаются все более новые задачи. Реформы направлены на то, чтобы госслужба повышала свою эффективность. Государство обязано быть заинтересованным в том, чтобы наше гражданское общество было правовым. Реформирование системы обязано быть направлено на укрепление российского государства. На государственной службе необходимо было сформировать единые системы. Причем в данные системы важно было включить очень важные элементы, затрагивающие исторические, национальные и культурные интересы гражданского общества в целом.

В июле 2003 года главой государства подписывается новый Указ (23.07.2003 г.), в котором были четко прописаны административные методы реформирования в 2003-2004 гг. Считалось, что у министерств и ведомств в Российской Федерации имеются много лишних функций, в связи с этим их необходимо было ликвидировать. А это повлекло бы за собой, в свою очередь, сокращение штата и назначение им денежного содержания согласно их профессиональной деятельности и эффективности.

§ 2 Понятие и значение государственных гарантий на гражданской службе

⁹ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс / А.А. Гришкoveц. - М.: Дело и Сервис, 2003.-464 с.

Фундаментальные основы власти в любом государстве заключаются в эффективности деятельности его государственной службы. На это базируется авторитет и динамизм наивысшего уровня самого государства.

Надо отметить, что гражданское общество всегда нуждалось в государственных чиновниках. Но данная категория гражданских служащих должна быть независима от влияния на нее политических мировоззрений. Они должны стремиться выполнять свои государственные полномочия на пользу граждан нашей страны. И однозначно такая востребованность при анализе всевозможных источников имеет очень большую историю и базируется на очень серьезных исторических корнях.

На государственных чиновников распространяются требования Трудового кодекса Российской Федерации с особенностями, прописанными в Законе о гражданской службе.

Одним из самых главных и основополагающих направлений социальной политики Российской Федерации является социальная защищенность чиновников.

Государственный чиновник является основным субъектом исследуемой нами структуры. Поэтому данные элементы не могут рассматриваться один без другого. Отметим тот факт, что в любом государстве функционирование системы власти напрямую и первично зависимо непосредственно от того факта, в каком состоянии находится сам государственный аппарат. Также зависимость происходит от того, в каком качестве производится работа в органах государственной власти и служащих в этих органах чиновников.

Главная задача, которая стоит перед системой органов власти в стране, направлена на решение таких задач, которые обеспечивают порядок и законность в государстве и обществе. Также деятельность этой структуры должна решать задачи по защите прав и гарантированных свобод граждан России, и по организации такой защиты. Правоохранительные органы Российской Федерации возлагают на себя решение таких поставленных задач в первой степени.

Главная задача, которую должны выполнять госслужащие, заключается в непосредственном выполнении ими в указанных и определенных регламентом объеме своих обязанностей, которые должны носить профессиональный характер. Данный перечень обязанностей предоставляется в области государственного управления в рамках замещаемых должностей. Исполняя свои непосредственные обязанности госслужащие, в свою очередь, выполняют функции.

Само понятие государственной гражданской службы и понятие службы имеет очень тесную и неразрывную связь.

Надо отметить в России с самого давнего периода времени само определение понятия службы выражалось в самом отношении, определяло обязанность и верность. В это понятие входил долг и преданность перед Отечеством. Также служба строилась на том, что ее субъекты предоставляли определенные услуги, и, несомненно, их работа была направлена на защиту интересов.

В те далекие времена характеристики службы заключались в духовной и ценностной направленности тех, кому служат, а также и самих субъектов службы. Материальные факторы являлись лишь частью этих характеристик. Эти факторы заключались в периоде времени, в течение которого сама служба проходила, а также в количестве выработанных товаров. Служители государства руководствовались обоюдной принадлежностью к чему-то для них очень важному, например, в нашем случае это важное было самим государством. И интерес к такой службе был взаимным.¹⁰

Сделаем акцент на определении самого понятия гражданской службы. У многих авторов данное понятие имеет различные формулировки. Если рассматривать двадцатилетний период развития института данного вида службы, то можно сказать, что до этого периода проходило формирование

¹⁰ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М, 2002. С. 38.

законодательной базы изучаемого нами института власти. И поэтому гражданская служба привлекала к себе намного большее внимание¹¹.

В настоящее время в нашей стране законодательная система состоит из трех уровней. В эту структуру входят акты, введенные в действие на международном, федеральном уровнях, субъектов нашего государства, локальные нормативные акты, которые принимаются в каких-то определенных государственных органах.

«По сведениям исследователей, положения об организации государственной гражданской службы закрепляют¹²:»

- «международная Конвенция о процедурах формирования условий занятости на гражданской службе, Рекомендации о процедурах формирования условий занятости на гражданской службе, Международный пакт о гражданских правах, а также и политических, который установил следующее: «Всякий гражданин может иметь право с учетом, какой либо дискриминации на участие в управлении государством», Всеобщая декларация прав человека, закрепляющая положение о равенстве прохождения гражданами государственной службы своей страны, Конвенция о правах женщин, провозгласившей единство прав мужчин и женщин на должностях в государственной системе;»

- «Конституция Российской Федерации, установившая приоритеты и главные организационные начала деятельности государственных органов, а также их аппаратов (ст. 32, 71, 97 и др.);»

- «Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58 «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» - главным системообразующим законодательном акте о государственной службе общегосударственной значимости, выполняющем роль своего рода несущей конструкции всей системы правового регулирования государственной службы;»

¹¹ Стариков Ю. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. 478 с; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М, 2009. 287 с.

¹² Игнатов В. Г., Охотский Е. В., Понделков А. В. Организация государственной службы Российской Федерации. Ростов н/Д, 2006. С. 52.

- «Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», впервые в Российской истории в данном законе гражданская служба определена в главный вид гражданской службы, обусловлены требования к поведению во время прохождения государственной службы и урегулированию конфликта интересов. На основании только этого акта сформирован порядок перехода на контрактную структуру, а также к организации трудовой деятельности на основании должностного регламента;»

- компетенция, которая определяется непосредственно в сфере государственной службы в органах власти находит свое выражение в принятии подзаконных нормативных документов на федеральном уровне власти (Указов Президента и пр.);

- организация деятельности госслужбы на уровне субъектов Российской Федерации регулируются законодательными нормативными документами, принимаемыми на уровне соответствующих субъектов.

Еще раз выделим тот факт, что существует очень большое количество определений изучаемого и исследуемого понятия государственной гражданской службы.

Согласно определению Г.В. Атаманчука, «понимание службы государственного власти как прохождения службы в органах власти подводит к тому, что делит данное государство на органы государственной власти. Государство не может быть воплощением их совокупности, всякая ветвь власти, и именно, такой как исполнительной, является набором органов государственной власти, руководитель любого из органов может применять любой возможный арсенал власти к вверенной данному начальнику области общественной жизни, как будто это его частная собственность¹³.»

Х.А. Валеев замечает тот факт, «что многие гражданские служащие обеспечивают как исполнение, так и сами выполняют полномочия органов государственной власти. К примеру, заместители министров, которые являются

¹³ Атаманчук Г. В. Управление: всегда есть варианты. М. 1999. С. 262.

служащими органа государственной власти, по факту осуществляют некоторую часть полномочий органов государственной власти: дают распоряжения, подписывают документы финансового характера, так как уполномочены от имени органа государственной власти и т.д.»

Рассмотрев мнение различных ученых и авторов научных трудов можно сделать вывод, что исследуемый в нашей работе институт государственной власти сам характеризует как выполнение полномочий государства, так и непосредственное обеспечение выполнения указанных полномочий органов государственного управления.

Довольно странным является тот факт, что в определении государственной гражданской службы в законодательстве нашей страны вообще отсутствует категория «государство». Также не прописаны о конкретных целях вышеупомянутого государства, не указаны его функции. Вообще при этом становится не совсем понятным тот факт, для чего и вообще зачем существует этот институт власти в нашей стране и что заложено в основу его профессиональной деятельности¹⁴.

«В.В. Черепанов выделяет признаки гражданской службы в Российской Федерации:»

1. «Под гражданской службой понимается государственная функция особенного характера, то есть государственная деятельность. В сущности понятия «государственная гражданская служба» ведущим признаком выступает термин «государственный», означая, что назначение гражданской службы обуславливается сущностью государства.»

2. «Это трудовая деятельность, а именно функция служебного характера, отвечающая особым квалификационным требованиям, что означает постоянное и компетентное обеспечение выполнения полномочий государственных органов лицами, занимаемыми должности государственного органа власти.»

3. «Гражданская служба - это специальный вид служебной деятельности, который обеспечивает выполнение задач государственного управления.

¹⁴ Валеев Х. А. Государственная гражданская служба как институт российского права: дис. канд. юрид. наук. М, 2006. С. 20.

Государственный служащий это не простой работник, а человек государственного масштаба, характеризующий своей деятельностью само государство и защищающий его интересы.»

4. «Государственная гражданская служба отвечает за обеспечение выполнения полномочий государственных органов, а не за само выполнение таковых, то есть аналитическое, прогностическое, интеллектуальное, контрольное, а также и другое служебное обеспечение выполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.»

5. «Государственная служба носит публичный характер, тем самым является публичной службой, то есть прохождением службы в публичных органах власти.»

«Данная служба также носит официальный, а не частный характер и характеризуется обеспечением общего, совокупного интереса государства и общества.»

6. «Гражданская служба осуществляется только в государственном органе власти. Государственной службой как специальным видом служебной деятельности, можно заниматься только в органах государственной власти, являясь сотрудником на должности гражданской службы, которая в свою очередь должна быть включена в реестр¹⁵.»

Если опять вернуться к работам Г.В. Атаманчука, то у него «государственная гражданская служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в органах государственной власти.»

Исходя из данного определения видна логика взаимоотношений правового характера между самим государством, а также органами его власти и должностями в государственных органах. Эти три элемента органически связаны между собой.

¹⁵ Черепанов В. В. Указ. соч. С. 47 - 49.

Выделяется четкий акцент на том, что лицо, которое замещает должность в госорганах направляет свою работу непосредственно на достижение целей, поставленных российским государством, а также на определение функций органов государственной власти в нашей стране.

В.С. Груздев, проводя исследования в данном направлении, четко указывает на то, что гражданская служба как социальный и правовой институт образуется из двух главных критериев:

«а) из структуры правовых и процессуальных институтов (имеется в виду нормы, правила, стандарты, процедуры, требования), регулирующих порядок образования и реализации функций государства, а также определение государственной власти;»

«б) из профессионально подготовленных граждан, а также из практически участвующих в отношениях с властью и управлении государством общественными процессами¹⁶.»

Исходя из того, что эти элементы едины и взаимосвязаны, государственная служба приобретает очень высокую эффективность в правовом и социальном плане. А это несомненно ставит данный правовой институт на определенное место среди институтов права, институтов общества и конечно же институтов государственной власти.

При исследовании самого института гражданской службы необходимо обращать внимание на структуру взаимоотношений между чиновником и государством с точки зрения публичной и законодательной стороны. Структура таких взаимоотношений основывается на непосредственном подчинении государству.

Надо еще раз отметить что госслужащие выполняют задачи, которые устанавливает перед ними государство. Выполнение этих задач является одной из главных функций государственной службы.

¹⁶ Груздев В. С. Правовой статус госслужащих Российской Федерации и организационно-правовые основы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения их квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. М, 2003. С. 25.

«Данный подход позволяет устанавливать организационные, а также правовые и экономические аспекты гражданской службы, способствует к пониманию сущности государственного служащего как гражданина и человека¹⁷.»

В Законе Российской Федерации о системе госслужбы (ст. 2) № 58-ФЗ от 27 июля 2003 года четко прописаны основные виды службы, входящие в изучаемую нами структуру:

- «государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственную службу иных видов.»

До первого января 2016 года в России действовало законодательство, в котором выделялся отдельный вид госслужбы, называемый правоохранительной. Данная система службы является в общей системы госслужбы России отдельным самостоятельным институтом.

В Конституции Российской Федерации (ст. 71, пункт «т») прописано, что в ведении государства находится федеральная структура госслужбы.

В федеральном законе о госслужбе (статья 3) установлена характеристика государственной службы федерального значения.

«В связи с этим, функционирование по определению полномочий государственных органов субъектов Федерации не относится к федеральной службе, так же и в случае обеспечения полномочий лиц, занимающих должности в органах государственной власти субъектов Федерации¹⁸.»

Надо также отметить, что в этой же статье Закона указывается, «что данная служба субъекта России является служебной трудовой деятельностью граждан на должностях государственной службы субъекта России по обеспечению выполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта России и лиц, занимающих должности гражданской службы субъекта России. Гражданская служба формируется и

¹⁷ Груздев В. С. Указ. соч. С. 26.

¹⁸ Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. М, 2007.

действует на основе особенных принципов, которые указаны в законодательстве¹⁹.»

В законодательном содержании гражданской службы определены сущность и природа, являющиеся основополагающими критериями системы управления государством.

На законодательном уровне закреплена защищенность с социальной точки зрения государственных чиновников, и это является важным фактором, в результате которого повышается эффективность управления государством, что в свою очередь отражает характеристики государственного чиновника и качество его профессиональной деятельности.

Еще раз стоит заметить, что чиновник в государстве обладает с правовой точки зрения отдельным специальным статусом. Его положение в гражданском обществе юридически закреплено в специальном законодательстве. Исходя из этого можно утверждать, что госслужащий в российском праве является особым субъектом.

Ю.Н. Полетаева в своих работах указывает на то, что « Все нормы и стандарты Закона о служащих органов государственной власти являются особыми нормами. Данные стандарты и характеризуют сущность в правовом регулировании труда гражданских служащих²⁰.»

«Проводимые в России преобразования государственного аппарата указывают на постоянные изменения, относящиеся к правовому регулированию труда служащих органов государственной власти, способствуя к проведению исследований характеристик правового статуса обозначенных субъектов. В юридической науке отсутствует ответ на вопрос, о принадлежности их к субъектам трудового или административного права²¹.»

¹⁹ Кирилин А. В., Нечаева Т. В. Государственная служба в России. М., 2003. С. 435.

²⁰ Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда / Ю.Н. Полетаев. - М., 2005. - С. 190.

²¹Thomas Ellwein. Das Dillema.der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungre-formen in Deutschland. Mennheim; Leipzig; Wien; Zurich: BI- Tacshenbuchverl., 1994.

В Конституции Российской Федерации указывается на то, что государственный служащий в России имеет как общий (конституционный), так и обладает особым трудовым статусом, который является особым.

Проанализировав вышеуказанное определение обозначим признаки, которые характеризуют госслужащего:

- 1) чиновник обязательно должен являться гражданином России;
- 2) в законодательстве нашей страны четко указаны обязанности, которые непосредственно связаны со служебной деятельностью этих субъектов власти исполнение в порядке, что необходимо исполнять чиновнику в обязательном порядке;
- 3) трудовая деятельность представителя органов власти должна быть оплачена. Причем данное денежное содержание должно осуществляться из средств бюджетов федерального уровня и из бюджетов субъектов РФ;
- 4) чиновник обязан осуществлять свою профессиональную деятельность эффективно и качественно;
- 5) для осуществления госслужащим своей деятельности с ним заключается служебный контракт и составляется акт, в котором прописывается факт назначения на соответствующую должность.

Стоит еще раз напомнить о том, что государственные чиновники обладают особым статусом с правовой точки зрения. Это связано с тем, что их трудовая деятельность имеет специфическую направленность. Эта деятельность тесно связана с функционированием нашего государства. Чиновники исполняют различные полномочия, которые выдвигают им органы власти и государственного управления.

В литературе юридического вида существует мнение о том, «что правоотношения трудового и административного характера, образующихся у служащих органов государственной власти в случаях выполнения служебных обязанностей, являются основными видами правовых отношений. Данные виды

должны регулироваться разными отраслями права, так как не могут быть укомплектованы в единое «служебное» правоотношение²².»

Надо отметить, что представители органов власти могут от имени органа государственной власти вступать при осуществлении ими трудовой деятельности с иными административно-правовые отношения.

Поэтому данная категория служащих имеет специфическую особенность в правовом плане, имеет особый правовой статус. При всем при этом обеспечения трудовой деятельности государственных чиновников однозначно нуждается в законодательстве специального характера. И данное законодательство обязано со своей стороны регулировать различные аспекты общественных отношений, которые осуществляются в рассматриваемой сфере.

В настоящий момент времени «государственная служба определена законом как служебная деятельность по выполнению полномочий государственных органов. Как было показано ранее, гражданский государственный служащий замещает ту или иную должность. Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке организационная единица, характеризующая содержание и объем переданных полномочий занимаемого ее лица²³.»

Однако еще необходимо отметить тот факт, что должностными лицами являются не все государственные чиновники. Это связано с тем, что в процессе организации трудовой деятельности и исполнения профессиональных обязанностей участвуют как сами госслужащие, имеющие особый правовой статус, а также и иные работники, которые обеспечивают выполнение определенных служебных функций. Причем рассматриваются организации различных правовых форм и различных форм собственности.

Например, если мы рассматриваем гражданских госслужащих, то в данном рассматриваемом случае к должностным лицам этой категории следует отнести руководителей и их заместителей. А сама должность руководителя уже в своей структуре делится на три группы: высшая, главная, ведущая.

²² Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Старилов. – М., 1996.

²³ Попов Л.Л. Административное право: учебник / Л.Л. Попов. – М., 2002. – С. 196.

«В целом правовой статус гражданских государственных служащих фактически включает в себя три основных элемента:

- 1) правосубъектность;
- 2) субъективные права и обязанности;
- 3) гарантии субъективных прав.»

Российские граждане имеют равные доступ и права к прохождению государственной службы согласно Конституции нашей страны. При этом запрещено любое ограничение или же, наоборот, запрещено устанавливать любые преимущества прямого или косвенного характера при приеме на работу в органы государственной власти.

К критериям правосубъектности госслужащего относятся:

1. Возрастной порог при прохождении службы составляет возраст от 18 до 65 лет.

2. Уровень психофизиологического состояния здоровья чиновника является основополагающим условием его правосубъектности. Установленный уровень указан в Законе о гражданской службе (статья 16, пункт 4).

На законодательном уровне для государственных чиновников установлен достаточно обширный список ограничений при прохождении службы в органах государственной власти. Этот перечень включает факт, при котором гражданин России может быть признан недееспособным. В статье 16 Закона также указано, что гражданин по решению суда может быть признан ограниченно дееспособным. Запрещается приобретение гражданства другого государства и вместе с тем накладывается запрет на выход из гражданства РФ и т.д.

3. На территории нашей страны государственным языком признан русский язык (статья 6 Конституции РФ). Необходимым требованием для государственного чиновника при поступлении на службу является владение русским языком.

4. Гражданский служащий при замещении должности должен обязательно обладать знаниями о законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. Чиновник должен соответствовать требованиям, соответствующим

его квалификации. Эти требования включают в себя уровень образования в соответствии и с учетом соответствующей категории и группы должностей госслужащих. Обязательным условием является опыт работы по соответствующей специальности.

В регламент должностных обязанностей госслужащего обязательно включаются требования, касающиеся его квалификационных знаний и навыков при прохождении службы в государственных структурах власти. Данные квалификационные требования законодательно закрепляются нормативным актом, который издается государственным органом. В документ составляется на основании функций и задач, которые должен исполнять чиновник на своей службе.

Таким образом, в законодательстве нашего государства утверждены определенные критерии. И если гражданин подходит под эти критерии, то он может поступать на госслужбу. При этом гражданин России будет занимать определенную должность и приобретет соответствующие этой занимаемой должности обязанности и права. Данные права и обязанности являются гарантированными, и они занимают основополагающее место в правовом статусе служителя власти.

Стоит отметить, «что государственные гражданские служащие наравне с иными гражданами, руководствуются общегражданскими правами и обязанностями, указанными Конституцией, а также законами России, при этом реализация данных прав связана с особенностями механизма гражданской службы.»

Н.И. Матузов пишет о том, что «наше законодательство не дает определения юридической обязанности (в том числе и понятия «обязанности государственных служащих»). Следовательно, его должна выработать наука.»

В Законе о государственной службе прописан очень обширный перечень обязанностей госчиновника (статья 15). «Среди данного перечня можно также выделить традиционные трудовые обязанности работников, работающих на основе трудового договора, и закрепленные в Трудовом кодексе РФ: соблюдать

служебный распорядок государственного органа (в трудовом праве – внутренний трудовой распорядок), беречь государственное имущество (в трудовом праве – имущество работодателя), исполнять должностные обязанности (при заключении трудового договора работник также обязуется выполнять обязанности по соответствующей должности, установленной в штатном расписании организации).»

В данной области исследований возникают определенные затруднения. Это связано с тем, что для понятия обязанностей госслужащего в юридической литературе и справочниках приводится огромное количество характеристик различного плана, описывающих данное понятие с разных точек зрения.

Данные характеристики имеют различное содержание: «умение человека действовать, руководствуясь своими интересами и целями; положения в структуре межличностных, общественных и государственных отношений, индивидуальный подход человека в выборе поведения, своих поступков и действий.»

Надо сказать, что и для определения понятия свободы, необходимо сделать акцент, что она не может являться безрассудной и произвольной. Должны определенно быть установлены ограничительные рамки свободы.

Согласно российскому законодательству, «расширенный перечень обязанностей связан с профессиональной деятельностью в государственных органах, деятельность которых направлена на жизнеобеспечение государства как правового института. Отсюда вполне оправданными являются обязанности гражданского служащего, связанные с представлением сведений о себе и членах своей семьи, о своих и семейных доходах, сведений, касающихся жизни их здоровья и жизни, и затрагивающих их достоинство и честь; сообщений о выходе из гражданства России и др.»

Необходимо отметить, что в Законе о гражданской службе очень четко установлен перечень запрещенных факторов и условий, которые связаны непосредственно со служебной деятельностью чиновника.

Запретам посвящены статьи 17-18 вышеуказанного закона. Надо сказать, что, исходя из запретов к поведению чиновника на службе предъявляются определенные законодательством требования.

В законе также прописаны права госслужащих. Поэтому для обеспечения этих прав устанавливаются гарантии со стороны государства: основные и дополнительные.

Основа правового и социального статуса чиновников состоит из семи групп государственных служебных норм, эти нормы определяют: обязанности, права, запреты, ограничения, ответственность, требования, гарантии.

Именно такие нормы определяют главное содержание государственных служебных отношений, в которых принимает участие госслужащий.

Глава 2. Система государственных гарантий гражданских служащих на современном этапе

§ 1. Принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих

Специфичность структуры государственной службы в Российской Федерации, если рассматривать данный институт с позиции деятельности в профессиональном плане, то данная субъекты данной структуры ведут свою профессиональную деятельность, связанную с исполнением непосредственных полномочий, которые исходят от государственных органов. А это в свою очередь предопределяет статус государственных чиновников в рамках их отношений в государственном и служебном русле. И данный статус является особым с правовой точки зрения.

Также необходимо отметить, что государство наше страны имеет полное право для того, чтобы устанавливать для государственных служащих особенные правила, которые затрагивают вопросы порядка, при поступлении данной категории граждан на указанный вид службы, также данные правила обязаны затрагивать сам период прохождения государственной гражданской службы. И эти правила устанавливаются на законодательном уровне.

Например, рассматривая статью 261 Трудового кодекса РФ виден факт того что трудовой контракт не может быть расторгнут по инициативе работодателя с одинокими матерями, если у них на иждивении находится ребенок в возрасте до четырнадцати лет (только исключая увольнение по основаниям, которые предусмотрены п.п. 1, 5, 7, 7, 8, 10, 11 ч. 1 ст. 81, п. 2 ст. 336 ТК РФ).

В литературных источниках выделяются принципы, которые заключаются в сочетании экономической эффективности, социальной пользы принцип subsidiarity, принцип необходимости в поиске новых приоритетов

в социальной сфере, социальных ориентиров, их утверждения в жизни государственного общества.

Общие принципы эффективной деятельности системы социальных гарантий представителей органов государственной власти в РФ: активность, гибкость, научность, а также обязательная направленная адресность²⁴.

«Повышение эффективности функционирования государственной службы в значительной мере зависит от стабильности кадров. Требование стабильности кадрового корпуса государственной службы вызвано необходимостью постоянства государственно-служебных отношений, поддержания и развития профессионализма государственных служащих, социальной защищенности, обеспечения их уверенности в своих силах и психологической раскрепощенности, эффективного функционирования государственной службы, достижения устойчивости государства и общества»²⁵.

Следует отметить, что под стабильностью кадрового состава служащих подразумевается «постоянство в относительном характере основного состава работников, которое должно обязательно сочетаться с рациональной подвижностью в связи с должностным и профессиональным продвижением»²⁶.

§ 2. Система и виды государственных гарантий гражданских служащих

Ценное отношение государственной власти заключается в заботе о своих служащих, работающих с целью выполнения поставленных государством задач. Великий философ и знаменитый политический деятель Никколо Макиавелли, еще во времена эпохи Возрождения, указывал о том, что государю необходимо быть в первую очередь щедрым, тогда солдаты будут ему верны.

²⁴ Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. М., 2004. С. 66.

²⁵ Настольная книга государственного служащего / под ред. В.И. Шкатулла. М., 1999. С. 111.

²⁶ Македонская Ж.Х. Устойчивость государственного кадрового корпуса: социальный фактор // Государственная служба: организация, кадры, управление. М., 1996. Вып. 2. С. 96-97.

В обязательные гарантии государственной власти перед служащим в рамках социально-экономических условий, несомненно, входит компенсация государственному гражданскому служащему всех его затрат и лишений, связанных с его пребыванием на службе у государства.

Государство должно придерживаться условий предоставления государственных гарантий в части возмещения ограничений правового характера, а именно запреты и требования, которые предъявляются чиновнику в период прохождения гражданской службы, восполняя понесенные затраты, что несомненно уравнивает правовой режим и обеспечивает уполномоченным представителям государственной службы особенные льготы и выгоды, по сравнению с категориями сотрудников, не задействованных в государственной службе. Данные гарантии весьма кардинально отличаются от мер защиты социального характера иных слоев населения.

В связи с вышеизложенным, ограничения правового характера служат тем, самым фундаментом в стимулировании самих чиновников в части сдерживания неблагоприятных проявлений и мотивации деятельности служащих в соответствии с профессиональной этикой и кодексом поведения.

Указанное возможно претворить в реальность при условии своевременного совершенствования и обновления законодательной базы в области прохождения государственной гражданской службы, в основные задачи которого входит организация служебной деятельности чиновников. Соответственно, можно предположить, что частичные ограничения на государственной службе или ликвидация ограничений, приведет к полному оправданию несоответствующего поведения чиновников, не считающимися с государственными и общественными интересами.

Гарантии, которые предоставляются чиновнику властью, называются государственными и регламентируются российским законодательством, в котором имеется разграничение гарантии государства и определено два вида категорий.

К первому виду относятся основные категории, которые предоставляются гражданским служащим органов государственной власти федерального значения.

Второй вид категорий называется дополнительным, который распространяется на деятельность государственных гражданских служащих в субъектах России, а также в отдельных органах исполнительной власти государства.

Указанный закон характеризует требования к функциональному и целевому назначению гарантий предоставленных государством гражданским служащим.

Основной целью предоставления государственных гарантий, служит защита социального и правового статуса гражданских служащих.

Руководствуясь содержанием Федерального закона № 79-ФЗ от 2004 года Российская Федерация предоставляет всем категориям граждан, состоящих на государственной службе государственные обеспечения.

Так, исходя из требований, указанных в трудовом кодексе, регламентируется обеспечение равнозначной оплаты труда за равноценный труд. Еще в 1948 году в требованиях всеобщей декларации прав человека, был обнародован этот принцип демократического общества.

Отечественным законодательством создан единый подход к условиям обеспечения материального характера представителей государственной службы, например, единая квота должностных окладов, равнозначные дополнительные выплаты, а также премии для чиновников. В обязательном порядке при заключении служебного контракта по прохождению государственной гражданской службы учитываются критерии оплаты труда.

К условиям качественного и ответственного отношения государственных гражданских служащих к своей профессиональной деятельности, за которую им предоставляется финансовое вознаграждение, относятся адекватность требований в должностных регламентах.

К преимуществам представителей государственной службы на получение финансовых благ на основании трудового кодекса РФ (ст. 136), относится своевременное денежное содержания. Материальный вопрос содержания чиновника является очень важным, так как он характеризует основу обеспечения государственного гражданского служащего, а также поощрения его служебной деятельности. Таким образом, государственная власть премирует государственного гражданского служащего, за его эффективную профессиональную деятельность.

К выплатам дополнительного характера относятся следующие поощрения:

- ежемесячная прибавка к должностному окладу за условия специального назначения для служащего, может составлять 200 % от оклада;

- доплата каждый месяц к денежному содержанию за выполнение заданий, связанных с информацией, составляющей государственную тайну, а также выплата премиального характера за выполнение особо сложных и важных заданий;

- ежегодная доплата к денежному содержанию при оформлении оплачиваемого отпуска, производится выплата, а также помощь материального характера один раз в год, за счет средств фонда оплаты труда государственных гражданских служащих в соответствии с программой финансирования.

Наиболее важное место отводится гарантиям государства перед чиновниками в части своевременной выплаты денежного содержания в полном объеме. В соответствии с законодательством Российской Федерации, случае нарушения, руководителями государственных органов власти, периода оплаты денежного содержания государственным гражданским служащим, к ним применяются меры как уголовной, так и административной ответственности.

Основным документом, являющимся гарантом соглашения между работодателем и государственным гражданским служащим является служебный контракт, который характеризует трудовые условия чиновника и гарантирует, что его профессиональная деятельность будет проходить с учетом

организационно-технических требований, способствующих эффективному выполнению должностных обязанностей.

В настоящее время имеется востребованность в разработке и утверждении единых норм обустройства типовых служебных мест. В соответствии с Конституцией РФ, гражданин России имеет право на отдых (ст. 37), также данная норма закреплена в Трудовом Кодексе Российской Федерации (ст. 106—107).

Законодательство в части прохождения государственной службы предоставляет в качестве государственных гарантий для гражданского служащего следующее:

- формирование норм ежедневного графика работы;
- к обязательным условиям относится предоставление выходных и праздничных нерабочих дней;
- каждый год государственный служащий имеет право, как на дополнительный, так и основной оплачиваемый отпуск.

Регламент времени служебной деятельности чиновников прописан в 45 статье Федерального Закона № 79-ФЗ «о гражданской службе», где указано, что служебная неделя может быть только пятидневной и не должна превышать. В соответствии с Трудовым Кодексом выходные дни (непрерывный еженедельный отдых) не может быть меньше сорока двух часов.

Среди дополнительных гарантий учитывается обязательная выплата чиновникам к ежегодному оплачиваемому отпуску чиновников за сверхурочную профессиональную деятельность, а за выслугу лет.

Если государственный гражданский служащий замещает должность высших и главных групп, для которых учитывается ненормированный рабочий день, ему полагается дополнительный отпуск. В соответствии различными условиями для каждой должностной группы гражданской службы, сроки отпусков, как основного, так и дополнительного варьируют от 40 до 45 дней. Согласно требованиям Федерального Закона «о медицинском страховании»,

регламентируются условия страхования представителей государственной службы.

Согласно термину, под медицинским страхованием понимается представление медицинского обслуживания, в необходимых для этого случаях.

Каждый государственный гражданский служащий, в соответствии с решением комиссии, должен быть прикреплен к медицинскому учреждению (поликлинике). В служебном контракте чиновника, соблюдаются условия предоставления медицинского и санаторно-курортного обслуживания. Но в свою очередь качество предоставленных услуг медицинского обслуживания для гражданских служащих, в настоящее время неоднозначно, так как зависит от непосредственной возможности субъекта Российской Федерации или федерального государственного органа.

Согласно статье 22 Трудового Кодекса Российской Федерации, в обязанность нанимателя входит осуществление социального страхования подчиненных. Так законодательная норма Федерального Закона № 79-ФЗ, регламентирует обязательство, по предоставлению гарантий социального характера в части страхования чиновников.

Система гарантий государственного страхования состоит из следующего перечня:

- страхование медицинского характера;
- страхование в случае выявления профессионального заболевания, а также при наступлении несчастного случая;
- страхование в случае потери трудоспособности;
- страхование в случае безработицы;
- государственное страхование при наступлении пенсионного возраста.

Выплаты, в соответствии с условиями обязательного государственного страхования, проводятся при определенных законом требованиях к их размерам. Указанная норма восполняет предшествующую норму в части оплаты материальных средств, в рамках обязательного страхования. Порядок

выплат по государственному страхованию регламентирован законом о страховании.

Требования к оформлению служебной командировки государственного гражданского служащего, а также возмещение понесенных затрат во время командировки регламентированы в Указе Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813 «О порядке и условиях командирования Федеральных государственных гражданских служащих».

В качестве примера, можно привести возмещение затрат по найму гостиничного номера, а также осуществление дополнительной выплаты согласно понесенным издержкам.

Если государственный гражданский служащий назначается на должность государственной службы, в другом органе власти при условии его перевода с последующим переездом совместно с его семьей, не только чиновнику, но и его ближайшим родственникам назначаются обязательные выплаты, размеры которых на сегодняшний день, устанавливаются Приказом Правительства России № 187 от 2 апреля 2003 года. На основании нормы вышеперечисленного Приказа гражданскому служащему и членам его семьи возвращается сумма понесенных на переезд затрат и, несомненно, их дальнейшего обустройства.

При переезде чиновника и его близких родственников к новому месту прохождения государственной гражданской службы, государство должно возместить фактический размер понесенных растрат, при предоставлении необходимых документов, свидетельствующих о данных затратах. Если, например, государственный служащий и члены его семьи воспользовались железнодорожным транспортом, в этом случае оплата понесенных затрат производится по тарифу фирменного поезда. По приезду на новое место жительства и осуществления государственной службы, чиновник может рассчитывать на государственные гарантии в части получения им подъемных, которые составляют его месячный оклад, а также выплату четверти этого оклада каждому члену его семьи.

Также у государства появилось новое обязательство защищать гражданского госслужащего, а также его семью в случае насилия или угроз, во время выполнения служащим его профессиональных обязанностей. Гражданский государственный служащий имеет право, как на свою защиту, так и защиту членов семьи, нормы которого рассматривается в проекте федерального закона, находящегося в стадии утверждения. На текущий период времени, ситуация в части защищенности государственных гражданских служащих, весьма неоднозначная, так как защита от насилия или угроз, пока предусмотрена только руководящего состава государственной службы, а также лиц, занимающих должности в правоохранительных органах власти.

Главным обязательством государства перед служащим гражданской службы это, несомненно, государственное пенсионное обеспечение. Выплата государственной пенсии чиновникам на данный момент регламентирована нормами Федерального Закона № 166-ФЗ принятого Государственной Думой 30 ноября 2001 г. указанный нормативно-правовой документ формирует порядок, на основании которого чиновник может претендовать на государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет при увольнении с государственной гражданской службы.

Если стаж федерального гражданского служащего составляет более 15 лет, то он имеет возможность уйти на пенсию при увольнении со службы по следующим показателям:

- в случае сокращения Федерального органа;
- в случае сокращения с должностей государственной службы, которые в свою очередь утверждаются с целью обеспечения наделенных полномочиями лиц, выполняющие обязанности на должностях Российской государственной службы, на основании прекращения ими профессиональных обязанностей;
- в случае наступления пенсионного возраста (65 лет) государственного служащего, предусмотренного законом в части замещения должностей федеральной службы России;

Условия выхода на пенсию государственного гражданского служащего субъектов Российской Федерации установлены Законами субъектов РФ, в связи с чем субсидирование пенсии регионального чиновника осуществляется из средств бюджета данного субъекта, в котором чиновник проходит государственную службу.

Государственная пенсия чиновника, находящегося на государственной гражданской службе, в период равному минимальному сроку до 15 лет, будет составлять — 45% его среднемесячного заработка.

В последующем за каждый годовой полный стаж свыше 15 лет, пенсия за выслугу лет у государственного гражданского служащего повышается на 3% усредненного месячного заработка. Однако, сумма государственной пенсии чиновника по старости ограничена 75% средней месячной выплаты.

На основе ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» чиновникам предназначены дополнительные права: повышение квалификации: чиновник может рассчитывать на данное право при имеющихся на то обоснований: если гражданский служащий состоит в числе тех, кто зачислен в кадровый резерв, посредством прохождения конкурса; если чиновник переводится на иную должность, в части карьерного роста. Государственный гражданский служащий проходящий службу в органах власти, обязан повышать свою квалификацию профессиональных умений и качеств в период не реже 1 раза в 3 года.

Также государственный служащий имеет право на транспортное обслуживание, на возможность замещения иной должности в результате ликвидации или реорганизации, или же сокращения должностей, на право получения единовременной субсидии.

Государственные гражданские служащие всех органов власти имеют право на получение жилья, гарантированного государством, в рамках наделения единовременной безвозмездной выплатой, в целях осуществления покупки недвижимости. К сожалению нормативно-правовая база в области

предоставляемых государством гарантий (жилья), на данный момент остается в форме проектов к рассмотрению.

Государственные гарантии дополнительного характера могут быть предложены представителям государственной гражданской службы, на основании нормативно-правовых актов органов власти федерального значения и органов власти на региональном уровне субъектов Российской Федерации, несомненно, при условиях, экономической составляющей и финансовых возможностях.

Глава 3 Пути совершенствования правового регулирования системы государственных гарантий гражданских служащих

§ 1 Основные направления улучшения деятельности по реализации государственных гарантий гражданских служащих

Создание правовой демократии в рамках государства в России, означает непосредственно образование имеющейся структуры управления. Качество указанной структуры госслужбы формируется на базе действующей государственной системы. Характеристика качественного состава осуществления государственной власти имеет прямую зависимость от состава государственного аппарата, а также получения эффективного результата от деятельности управленческих кадров. Государственная служба в Российской Федерации основана для создания эффективного государственного управления.

На данный период времени, во главу центральных задач, стоящих перед гражданской службой, необходимо ставить инновационный подход в обновлении государственного надзора общественными процессами, при совершенствовании государственной службы надо учитывать влияния этих процессов на государственное управление.

Базовые гарантии, предоставляемые государством, имеют общий статус для всех государственных служащих, тем самым обуславливая принадлежность гражданина к структуре представителей органов власти.

Базовые виды гарантий:

- одинаковые критерии оплаты труда, а также некоторые показатели характеристики эффективности достигнутых результатов профессиональной деятельности служащего проходящего гражданскую службу при замещении вакантной должности в органах данной службы, в случае если иное не установлено ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

- чиновник имеет право на своевременное получение денежного содержания в полном его объеме;
- чиновник имеет право на предоставление ему соответствующих условий для прохождения государственной службы, устанавливающие выполнения им профессиональных обязанностей на основании его должностного регламента;
- обязательное время отдыха, с установлением сроков продолжительности времени трудового распорядка, предоставление выходных дней и дней праздничных, оплачиваемых дополнительных отпусков;
- страхование в рамках медицинского обслуживания не только служащего, но и его членов семьи, согласно периоду, в случае выхода служащего на пенсию, указанные основания регламентированы в Федеральном Законе «О государственной службе» и федеральном Законе о медицинском страховании госслужащих.
- в рамках государственного социального страхования предоставляются гарантии при выявлении, какого-либо заболевания служащего или утрате дееспособности при прохождении службы с сохранением содержания по причине временной нетрудоспособности.
- чиновник имеет право на выплаты обязательного характера в части предоставления государственного страхования, в соответствии с нормами федеральных законов Российской Федерации;
- чиновник имеет право на возмещение затрат, понесенных во время исполнения трудовой деятельности с учетом его командировок;
- чиновник совместно с членами его семьи имеет право на возмещение затрат полученных во время переезда государственного служащего, с целью выполнения профессиональной деятельности в другом органе власти;
- гарантированная защищенность чиновника и членов его семьи от неблагоприятных действий, а также возможного причинения вреда, в связи с выполнением служебных обязанностей;

- государственные гарантии в рамках обеспечения пенсионного характера на основании ФЗ о пенсионном обеспечении граждан России, отслуживших на государственной гражданской службе;

Среди основных гарантий, есть ряд дополнительных, таких как периодическое прохождение курсов повышения квалификации по программам в зависимости от направления (отрасли) прохождения государственной службы, с сохранением содержания, в данный период, а также за период прохождения службы выделение субсидий с целью последующего приобретения жилья.

Цель создания и совершенствования структуры государственных гарантий для чиновников преследует следующее:

- предоставление возможности для удовлетворения необходимых потребностей гражданских служащих;
- возмещение компенсациями затраты и лишения, возникающие во время прохождения государственной службы;
- предостережение от неблагоприятных воздействий, препятствующих качественному исполнению чиновниками их служебных обязанностей;
- мотивация и помощь чиновникам с целью получения эффективного результата от их трудовой деятельности.

Вышеизложенные критерии установлены нормой ст. 77 Трудового кодекса Российской Федерации. Требования данной статьи рассматриваются при невозможности сохранить трудовые отношения, с учетом определенных обстоятельств (ст. 72, 73, 75, 79, 84 ТК РФ), а также в случаях прекращения профессиональных отношений, при возникновении не зависящих от воли сторон договорных отношений, ситуаций.

Сопоставив данный пример в отношении чиновников, мы увидим сходство, так как служебный контракт, составленный между нанимателем и государственным гражданским служащим, являющийся гарантом служебных правоотношений, теряет свою юридическую силу в связи прекращением по

основаниям, указанным в Законе «о государственной гражданской службе», что непосредственно влечет за собой прекращение правового статуса чиновника.

Указанные в статье 33 Закона основания, возможно, сопоставить в следующий перечень, проведя сравнение со статьей 77 ТК РФ:

1. Основания, направленные на волеизъявление обеих сторон контракта согласно статье 36 Закона или обоюдное согласие сторон на основании ст. 34.

2. Основания, конкретизирующие ситуации в части служебных отношений, когда запрещается сохранить отношения по иным обстоятельствам (ст. 28, ст. 29, ч. 4 ст. 31, п. 5, 9, 13 ст. 33, ст. 40, 41 Закона);

3. Основания, устанавливающие решение вариантов, когда служебные отношения обязаны прекратиться в связи с наличием определенных ситуаций, по независящим от воли сторон причинам (ст. 30 Закона).

Неоднократно встречаются ситуации, при которых чиновники вне зависимости от служебного контракта, прекращают его действие на основании соглашения с нанимателем. В указанной ситуации не проводится процедура письменного оформления заявления, в то же время составление соглашения именно в письменной форме более целесообразный вариант, так как при наступлении случая необходимости подтверждения, была возможность подтвердить обоюдное желание сторон в расторжении контракта о прохождении государственной службы по взаимному согласию. Если расторгнуть контракт желает сам гражданский служащий, то, руководствуясь статьей 36 Закона «о государственной службе», чиновник вправе направить за четырнадцать дней представителю нанимателю, предупреждение в письменной форме.

При этом чиновник, проходивший государственную гражданскую службу должен указать причину, по которой представитель нанимателя, будет обязан, расторгнуть служебный контракт в тот срок, который указал гражданский служащий в своем заявлении.

Также немаловажное значение как для чиновника, так и иного сотрудника, работающего по трудовому договору, имеет расторжение контракта о трудовой

деятельности по инициативе представителя нанимателя. Указанный список вышеизложенных оснований сформирован в статье 37 Закона «о государственной гражданской службе», где каждое из оснований, характеризуется конкретной спецификой и требует соблюдения условий расторжения.

Рекомендационный материал правильного применения условий расторжения, установлен в нормах постановления «О применении судами России Трудового кодекса России». В указанном постановлении разъяснено, как правильно применить право расторжения трудового договора, если инициатива расторжения идет от работодателя. Данные нормы закреплены в статье 81 Трудового кодекса Российской Федерации, но, если их поставить в одно сравнение с нормами статьи 37 «Закона о государственной гражданской службе», явно будет наблюдаться схожесть указанных оснований.

В проведении сопоставления со статьей 83 Трудового кодекса Российской Федерации, статья 39 вышеизложенного Закона устанавливает обстоятельства, способствующие прекращению юридической силы служебного контракта, но вместе с тем имеются некоторые различия в сравнении с нормами Трудового кодекса РФ, в котором отсутствует критерии предельного возраста работника.

«В свою очередь указанный Закон «о государственной службе» регламентирует норму, в рамках требований которой, служебный контракт с чиновником прекращает свое действие, в случае наступления у государственного гражданского служащего шестидесятилетнего возраста, что свидетельствует об особом правовом статусе государственного служащего²⁷».

На основании вышесказанного, можно предположить, что представитель органов власти становится особым субъектом права, чье юридическое положение в обществе устанавливается особым законодательством, на основании которого, чиновник обладает присущим только ему правовым статусом, в соответствии с которым он может воспользоваться

²⁷ Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник / А.В. Пикулькин. – М., 2001. – С. 165.

конституционным правом, на равнозначный доступ к прохождению трудовой деятельности на государственной гражданской службе Российской Федерации.

«Гарантии социального характера, являются основополагающим стимулом для работы в органах власти в России²⁸».

Структура обязательных государственных гарантий для чиновников составляет базовую основу с точки зрения выявления критериев устойчивости формирующихся как внутри государственной системы, так и внутри общества.

Роль государства в совершенствовании фундаментальной основы управления в Российской Федерации, вопросы формирования деятельности управленческого потенциала государственной гражданской службы рассматривались известными отечественными и зарубежными учеными данного направления.

Под термином государство, мы понимаем не только его внешнее учреждение, сформированное в связи с необходимостью защиты порядка, но также и огромный конгломерат социальной жизни, имеющий неразрывную связь, в первую очередь с интересами народа, учитывая их духовную и материальную составляющую.

«Резюмируя вышесказанное, выдвигается вывод, о том, что представленные государством гарантии благосостояния составляют его право и обязанность. В соответствии с этим мнение собственную нишу деятельности органов государственной власти создают меры, которые касаются благосостояния всех, с правом пользования всеми».

Вышесказанные заключения позволяют нам в полной мере сделать вывод о том, что вся упомянутая выше система государственных гарантий предоставляемых государственным чиновникам, которая существует в настоящий момент времени однозначно должна быть строго направлена на компенсацию всевозможных ограничений, которые непосредственно обусловленных объективным характером государственной деятельности; также эта система должна быть ориентирована на реализацию всех ожиданий

²⁸ Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. М., 2003. С. 83.

работающего в плане социального характера, и которые непосредственно определили его профессиональный выбор; она должна быть обязательно направлена на нейтрализацию всех факторов, которые однозначно препятствуют эффективной работе представителя органа власти.

Хочется заметить, что в настоящее время все еще сохраняется тенденция, которая указывает на очень значительные снижения статуса служащих власти, которое происходит в прямой зависимости от повышающего снижения размеров их содержания, которое выражается в денежном обеспечении оплаты трудовой деятельности в сравнении с другими специалистами из сектора внебюджетной экономики, согласно их квалификации. Обобщая вышеизложенное с большой вероятностью можно резюмировать о снижении эффективности качества работы госаппарата, по причине ухода специалистов высокого класса.

Проанализировав иные источники информации, выявлен ряд как отрицательных тенденций, так и положительных, а также перспективных витков развития кадрового состава чиновников.

На развитие положительных тенденций команды государственных служащих, влияют такие критерии как рациональное формирование кадрового состава служащих в системе власти, усовершенствование системы повышения квалификации, а также, повышение заработной платы.

Улучшение структуры гарантий государства для служащих основано на следующих направлениях своего функционирования:

- возможность прохождения гражданской государственной службы;
- удовлетворение служащих по их интересам и потребностям;
- поддержка в рамках стимулирования в соответствии с результатами поставленных задач на гражданской службе.
- повышение статуса службы в органах государственной власти;
- достойные денежные выплаты, которые своевременно выплачиваются с последующим увеличением размеров в соответствии с периодом прохождения государственной гражданской службы;

- формирование благоприятных условий труда, наличие транспорта, помещения, телефона и электронной системы связи;
- страхование в рамках государственного обеспечения, к нему относится, в том числе и медицинское страхование, а также гарантии, связанные с выходом на заслуженную пенсию;
- перспектива в рамках служебной деятельности, а именно увеличение заработной платы государственного служащего, повышение его квалификации и необходимых знаний.

В настоящее время, нормативная правовая база к сожалению, регламентирует только часть гарантий, которые, государство может предоставить для чиновников. Указанный законодательный пробел способствует федерализму в системе службы органов государственной власти, разделяющему полномочия в области правовой защиты служащих как субъектов РФ, так и страны в целом.

В тоже время, характерно, что право на защищенность социального характера распространяется на представителей органов государственной власти, которое в свою очередь широко раскрывается в нормах правовых актов, тем самым, приводя к затруднительному толкованию и пониманию использования той или иной нормы.

Недостаточное количество взаимосвязанного нормативно-правового пространства, регулирующего социальную и правовую защиту служащих, а также большое количество рекомендательных норм отсылочного характера к федеральному законодательству, которое регламентирует деятельность государственной гражданской службы.

В связи с отсутствием конкретной детализации провозглашаемых федеральным законодательством механизмов и гарантий, а также их реализации снижают качество работы института гарантий государства для чиновников.

Немаловажное значение играют тома многочисленных проектов нормативной документации, являющихся непосредственными адресатами

ссылок Федерального Закона «О государственной гражданской службе», которые в настоящее время не утверждены в министерстве юстиции Российской Федерации. Данная ситуация приводит к правовому бессилию, способствуя только снижению авторитетного статуса государственной гражданской службы и ее служащим.

В качестве примера хочется привести, следующее.

На текущий период времени по-прежнему отсутствует предусмотренные законодательством нормативные правовые акты регламентирующие требования к следующему списку гарантий:

- страхование медицинского назначения не только чиновника, но и его близких родственников, в соответствии с пенсионным периодом - п. 5 ч. 1 ст. 52 Федерального Закона «О государственной гражданской службе» (в связи с отсутствием полного обеспечения нормативной базы, некоторые государственные гражданские служащие не подпадают под гарантии связанные с системой медицинского обслуживания чиновников, семьи которых не могут также воспользоваться медицинским страхованием, исключение составляют члены семей отдельных высокопоставленных чиновников²⁹);

- в рамках государственного социального страхования предоставляются гарантии при выявлении, какого-либо заболевания служащего или утрате дееспособности при прохождении службы с сохранением содержания по причине временной нетрудоспособности - п. 6 ч. 1 ст. 52 Федерального Закона «О государственной гражданской службе» - правила и рекомендации выбора между вышеуказанными видами соцзащиты до сих пор не установлены;

- государственная пенсия - согласно пункту 11 части 1 статьи 52 Федерального Закона «О гражданской службе», утверждение закона об обеспечении пенсией, граждан России, проходивших государственную гражданскую службу в органах государственной власти, а также их близких родственников.

²⁹ Зотова Е. Практика применения законодательства о государственной гражданской службе // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007. № 4. С. 29.

Указанные юридические нормативно-правовые пробелы законодательства, регламентирующие прохождение государственной службы, в настоящее время не урегулированы, данная ситуация приводит к нарушениям законных прав представителя органов власти со стороны нанимателя.

Учеными В.А. Федосенко, И.А. Дейч обосновано выдвинуто мнение о том, что имеется некая зависимость от того насколько быстро устраняются указанные недостатки в работе, насколько высокоэффективным становится не только уровень жизни чиновников, но и уровень обеспечения служащих. Данное мнение является фундаментальным, так как данному направлению, в ближайшем будущем, будет придерживаться институт государственной службы в России³⁰.

На текущий период времени, имеется востребованность совершенствования процессов правового регулирования института гарантий государства для чиновников в рамках единого правового поля, с условием утверждения отдельного ФЗ «О государственных гарантиях гражданских служащих РФ», суть данного закона должна определить структуру гарантий государства для служащих, порядок финансирования, специальные органы, в функцию которых будет входить осуществление контроля за соблюдением требований законодательства России о государственных гарантиях чиновников, тем самым установится ответственность за нарушение законодательства РФ.

Сведение в один нормативный документ всего перечня гарантий, предоставляемых государством его служащим, несомненно, будет способствовать стабильному положению государственных служащих, поддерживать базовую основу данной сфере деятельности в Российской Федерации. Утверждение данного нормативного акта, приведет к прогрессивному росту и повышению качественных характеристик предоставляемых государством гарантий для чиновников и, несомненно, к формированию четкого понятийного аппарата необходимых для чиновников как социальных, так и правовых мер.

³⁰ Дейч И.А., Федосенко В.А. Проблема реализации субъективных публичных прав и их гарантий государственными гражданскими служащими России // Право и политика. 2007. № 3. С. 46.

В связи с этим, принятие данного закона и создание необходимой правовой базы в области предоставления гарантий гражданам, находящимся на государственной службе, однозначно будет способствовать формированию структуризации в части совершенно нового подхода к созданию института гарантий, для государственных служащих.

Во время создания указанного закона необходимо учитывать, что, в настоящее время представители государственных органов власти находятся в списке защищенной категории граждан, в плане социального характера.

Поэтому совершенствование законодательства в области рассматриваемого вопроса, необходимо осуществлять в условиях, способствующих отсутствия допущения нарушений, как основного принципа социальной справедливости.

§ 2 Совершенствование системы государственных гарантий гражданских служащих как фактор повышения эффективности гражданской службы

Формирование Российского гражданского общества, на сегодняшний день неразрывно связано с решением вопросов как, социального, так и правового статуса в рамках защиты государственных служащих.

Система гарантий, предоставляемых гражданским служащим, сегодня находится в нестабильном состоянии, которое характеризуется постоянными изменениями административного характера, дефицитом скоординированной политики государства в части кадрового состава, некоторыми особенностями на региональном, а также федеральном уровнях, что в результате приводит к необходимости применения совершенно нового подхода в формировании государственных гарантий. Государственные гарантии, которые предоставляются в части нормы права, характеризуются условиями социальной ответственности при исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей.

Под системой гарантий, предоставляющих государством материального и финансового характера, понимается структура повышающая авторитет государственной службы как социального, так и правового института.

Поэтому, указанные гарантии для представителей государственных органов власти становятся на сегодняшний день основными важными составляющими статуса государственных служащих со стороны права, ведь от того какие виды гарантий гражданских служащих выполняются, зависит не только функционал чиновника, но и всего чиновничьего аппарата, соответственно государственные гарантии носят характер обеспечительного вида.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)»³¹, базовыми векторами повышения качества эффективности службы считаются выполнение и разработка, механизма обеспечения результативности функций служебного характера служащих.

С целью усовершенствования работы гражданской службы, необходимо сформировать условия для более эффективного обеспечения служащими своих обязанностей в рамках профессиональной деятельности.

С этой целью необходимо внедрить в задачи совершенствования прохождения государственной службы инновационной технологии цифровизации по управлению и обновлению системы общей организации трудовой деятельности служащих в профессиональном плане.

Реализация вышеизложенного технологического прорыва невозможно без проведения разработки сбалансированной системы результативных показателей профессиональной служебной деятельности представителей органов власти с профессиональной точки зрения и конечно необходимо усилить работу в части

³¹ О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы) : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 : в ред. Указа Президента РФ от 12 января 2010 г. № 59 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277 ; 2010. № 3. Ст. 274.

надлежащего и ответственного выполнения гражданскими служащими должностных регламентов.

Повышения качественной характеристики правовой и социальной защиты гражданских служащих, обновление структуры государственных гарантий, формирование инновационной и надежной структуры стимулирования профессиональной деятельности гражданских служащих материального и иного характера, оптимизация оплаты труда государственных служащих являются базовыми критериями для прогрессивного развития структуры службы, а также получения высокого эффекта в достижении поставленных перед госслужбой целей.

Основополагающей задачей, при проведении изменений в части нормативно-правовой сферы государственной службы, является формирование структуры для стимулирования служебной деятельности представителей государственной власти. Данная догма является агломератом методов и форм, которые формируются в целях разрешения вопросов качественного выполнения чиновниками их должностных обязанностей, которые в свою очередь должны отталкиваться от требований регламентов органов власти³².

Обновление структуры указанных гарантий для чиновников является базовым направлением создания в России государственной службы.

С целью формирования института гарантий службы государственных органов, необходимо создать эффективный механизм организационных правовых мер, в силах которого обеспечить выполнение их в полной мере, ведь указанная система предоставления чиновникам государственных гарантий, обеспечит исполнение должностных обязанностей гражданами, находящимся на государственной гражданской службе, а также их мотивированию. В связи с эти одной из важных задач, стоит повышение государственной ответственности.

Указанную ответственность можно разделить:

³² Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы в Российской Федерации : автореф. дис. . д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 33.

- на ответственность от лица нанимателя за состояние обновления системы гарантий предоставляющихся служащим в соответствии с правовым статусом, за обязательное выполнение в соответствии с законодательством гарантий;

- на ответственность от лица нанимателя за предоставление компенсаций и гарантий.

способ исполнения государственных гарантий для чиновников, необходимость появления правового статуса защиты гражданских служащих в части социально характера, формирование и обновление органов государственной власти профессиональными специалистами, в свою очередь требует создания органов государственной власти, в которых основополагающей функцией является надзор за механизмом создания государственных гарантий. Данное решение формируется на основании положений ФЗ «О гражданской службе...» (ч. 1 ст. 67)³³, в соответствии с указанными положениями контроль в рамках вневедомственного характера за исполнением требований нормативно-правовых актов в области регламентирования функций по государственной гражданской службе обязаны осуществлять уполномоченные органы государственной власти, характеризующиеся в федеральном законодательстве.

Разрешение указанных вопросов, направленных на получение результатов в части достижения базовых критериев государства, ориентированных в рамках социального характера, определение основных важных направлений формирования сложной структуры государственных гарантий государства для чиновников, взаимосвязь с разделением государством

³³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : в ред. федер. законов от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, от 18 июля 2009 г. № 187-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 269-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ, от 29 января 2010 г. № 1-ФЗ, от 14 февраля 2010 г. № 9-ФЗ, от 29 ноября 2010 г. № 317-ФЗ, от 28 декабря 2010 № 419-ФЗ, от 27 июня 2011 г. № 155-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, с изм., внесенными федер. законами от 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ, от 13 декабря 2010 г. № 358-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ ; постановлением Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; № 16. Ст. 1828; № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2009. № 29. Ст. 3597, 3624; № 48. Ст. 5719; № 51. Ст. 6150, 6159; 2010. № 5. Ст. 459; № 7. Ст. 704; № 49. Ст. 6413; № 51 (ч. 3). Ст. 6810; 2011. № 1. Ст. 31; № 48. Ст. 6730; № 49 (ч. 5). Ст. 7333; № 50. Ст. 7337.

духовных благ, а также финансовых благ и качественной налоговой системы, формирования консолидированного бюджета, увеличение финансирования программ социального характера³⁴.

Важным фактором обновления защищенности гражданской службы является увеличение результатов инвестиций в экономически нужные проекты, направленные на создание защищенности чиновников в части правового характера, а также выполнения равных условий в период пребывания на гражданской службе, снижении административных фильтров, которые становятся причиной снижения экономической стабильности предприятий. Центральной основой необходимого направления усовершенствования механизма обеспечения ресурсного характера формирующих составную часть всей системы управления службы государства должна быть структура гарантий для всех категорий представителей государственной власти в результате создания иных ситуаций - несчастных случаев во время профессиональной деятельности государственного служащего, а также в бытовых условиях, также различных болезней выявленных в период прохождения государственной службы, в том числе получения инвалидности.

Формирование основных фундаментальных векторов в обновлении системы предоставления чиновникам государственных гарантий базируется на результатах анализа, который проводится в рамках изменений в структуре обеспечения социального характера государственных служащих в разное время формирования рыночных отношений, а также необходимость в изменениях составной части гарантий социальных нормативов.

Пополнение ресурса чиновников проводится через:

- формирование социально ориентированной системы образования в рамках совершенствования квалификационного уровня в соответствии с потребностями государственной службы;

³⁴ Шолохов И., Кураков В. Концептуальные подходы к стратегическому планированию развития структурных составляющих социальной сферы // Развитие личности. 2003. № 1. С. 173.

- повышение уровня планирования квалификационных требований для чиновников базируясь на принципах организационной части образовательного процесса разных групп должностей;

- создание школ повышения квалификаций, которые используют в своей образовательной программе инновационные технологии обучения чиновников;

- создание базы методики обучения государственных служащих всех органов власти, в соответствии от их компетенции, а также создание переподготовки сотрудников гражданской службы.

В части трудовых отношений значимым критерием выступают следующие направления деятельности государственных гражданских служащих, заключающиеся в:

- развитие нормативно-правовой базы в части создания взаимных отношений между представителем нанимателя и государственными служащими;

- создание функционала государственного надзора за выполнением государственными служащими своих должностных обязанностей;

В составе структуры по усовершенствованию гарантий государственной службы необходимо организовать поэтапную схему соотношения содержания представителя службы к прожиточному минимуму, а также минимального процентного размера потребительского бюджета.

Центральные пути, при которых реализуется структура государственных гарантий и развитие социального характера основных структурных элементов защищенности гражданских служащих - медицина, страхование социального характера, пенсия, увеличение профессионального уровня чиновников, спортивно-оздоровительные мероприятия, решение жилищного вопроса, требуется создать на базе реализации обобщающей стратегий.

Указанные стратегии отличаются направленностью на совершенствование и положительные итоги за счет выполнения требований к

процедурам осуществления нужного количества мер в части структурного направления а также, инновационного и маркетингового направления³⁵.

При расшифровке термина сущности структуры государственных гарантий для служащих в период прохождения ими государственной гражданской службы, лидирующее функции – это формирование принципов как основных правил и идей создания требований, соблюдая которые создается эффективность ее деятельности.

В связи с вышеизложенным, цель обновления и формирования системы государственных гарантий гражданских служащих во время осуществления должностных обязанностей складывается из:

- удовлетворения необходимых запросов, а также потребностей чиновников;
- осуществления ожиданий социальной защищенности, а также защищенности в части здоровья и создании достойного качества жизни;
- компенсации ограничений государственных служащих, встречающихся при прохождении службы;
- отсутствия факторов, способствующих неблагоприятному развитию, а также препятствующих эффективному исполнению служебных обязанностей во время прохождения службы;
- мотивирования в целях создания качественного подхода в решении рабочих задач.

Резюмируя вышесказанное, хочется отметить, что цель совершенствования структуры гарантий для служащих государственных органов власти, заключается в удовлетворении основных базовых социальных интересов государственных служащих, подтверждении их ожиданий в рамках трудовой деятельности, компенсации возложенных на них запретов, которые являются составной частью гражданской службы, а также мотивации в части качественного и эффективного решения задач управленческого характера.

³⁵ Нехамкин А.В. Формирование системы социальной защиты государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2007. С. 22.

Структура гарантий для госслужащих в основном формирует заданный вектор работы, заключающейся в несомненных возможностях удачного поступления на службу, ее дальнейшего прохождения; удовлетворении потребностей чиновников и их интересов; мотивировании к качественному подходу в решении возникающих на государственной службе задач³⁶.

Рассматриваемые гарантии имеют зависимость от деятельности государственных органов по реализации задач и целей политического составляющего государства в административной области.

Совершенствование деятельности механизма по созданию и управлению структурой гарантий госслужащих характеризуются объективными потребностями, а также векторами развития службы.

В связи с этим, базовыми векторами по увеличению качества деятельности гражданских служащих считается следующая деятельность:

- формирование новой составляющей правовой основы в части гарантий, предоставляющихся гражданским служащим;
- повышение качества проводимой политики в области предоставления жилья и социально-бытового обеспечения;
- обеспечение гражданских служащих в части предоставления услуг медицинского характера;
- необходимость самостоятельного функционирования института гарантий для чиновников.

Основополагающей задачей на этапе инновационного подхода в формировании структуры гарантий со стороны непосредственно государства, как фактора повышения качества прохождения гражданской службы заключается в создании новейшей системы по работе чиновников.

Важным функциональным составляющим фактором в общей профессиональной деятельности любого чиновника является умение данной

³⁶ Нехамкин А.В. Формирование системы социальной защиты государственных гражданских служащих Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2007. С. 14.

системы обеспечивать нужное и должное состояние социальной защиты и правовой защиты служащих³⁷.

Во время формирования основных критериев инновационной государственной структуры чиновников, нужно обязательно увеличить авторитет научного подхода в анализе всего механизма выявленных проблем связанных с формированием как социальной защиты чиновников, так и их правовой защищенности в данный период времени, определяя тем самым только приоритетные векторы направления, с чьей помощью можно прикладывать усилия и повышать оптимальность в выделении ресурсов³⁸.

Наше исследование позволило проанализировать возникающие проблемы как социальной защиты гражданского служащего, так и его правовой защищенности и основные векторы совершенно нового подхода к созданию системы государственных гарантий на гражданской службе.

В результате проведенного анализа можно сделать выводы:

1. на текущий период времени система государственных гарантий для государственных служащих, несомненно, нуждается в кардинальных изменениях, что в долгосрочной перспективе указывает на формирование института, в функции которого входит непосредственное решение вопросов организационного характера, а также необходимо учитывать ответственный подход за системой уровня практической защиты чиновников.

2. с целью увеличения вариантов качественного прохождения службы в России, с непосредственным решением задач по обеспечению совершенно нового уровня гарантий, предоставляемых государством чиновникам, необходимо наладить работу по формированию и принятию соответствующей федеральной целевой программы, направленной на развитие структуры гарантий, предоставляемых государственным служащим при осуществлении профессиональной деятельности, основными задачами данной программы являются:

³⁷ Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. М., 2004. С. 109-110.

³⁸ Guide to Government. The Civil Service. L., 2003.

- увеличение статуса как социальной защиты, так и правовой защищенности гражданских служащих;
- совершенствование структуры государственных гарантий для служащих проходящих государственную гражданскую службу являющейся целостным государственно-правовым институтом;
- формирование законодательства российской федерации в условиях нового подхода к ее совершенствованию в части гарантий предоставляющихся гражданским служащим;
- создание действенной системы мотивирования чиновников в материальном и ином плане, основываясь на результатах профессиональной деятельности государственных служащих;
- формирование достойных условий, способствующих как личностному, так и профессиональному совершенствованию служащих, проходящих государственную гражданскую службу;
- новый подход в формировании и создании действенного механизма по реализации государственных гарантий предоставляющихся гражданским служащим.

Заключение

Наша диссертационная работа посвящена гарантиям, предоставляемым государством государственным гражданским служащим. Данная исследовательская работа позволяет в определенной степени провести анализ в рамках практического и теоретического характера. Административная реформа, которая сегодня осуществляется в нашей стране, обновление государственных институтов взаимосвязаны с созданием единой государственной службы.

Указанная работа несет в себе исследование комплексного характера, в разрезе административно-правой науки, а также основываясь на материале по вопросам, посвященным формированию структуры государственных гарантий для служащих проходящих государственную гражданскую службу оформлены результаты и предложения, направленные на создание совершенно новой нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере.

В нашей диссертационной работе сделан следующий вывод: действующее на сегодняшний день российское законодательство, регламентирующее требования к прохождению государственной гражданской службы, не в полной мере раскрывает вопросы, касающиеся правовой и социальной защищенности гражданских служащих.

Вышеизложенное можно объяснить, во-первых, тем, что действующие требования, рассматриваемых гарантий предоставляемые служащим государственными органами сформированы в различных актах нормативного характера, что приводит к трудностям восприятия юридического характера; несомненно, что огромное количество гарантий, предоставленных служащим, сегодня так и не получили необходимого внимания, в целях их последующего регулирования.

Нельзя не акцентировать внимание, на том, что список государственных гарантий, предоставляемых гражданским служащим, не в полной мере отражает функционал обеспечительного механизма с точки зрения государства. Сегодня как никогда, актуально решение задач, связанных с необходимостью

обновления и совершенствования законодательства в части предоставления гарантий гражданским служащим.

Для решения этого вопроса нужно унифицировать настоящее законодательство в области предоставления государственных гарантий за счет разработки и утверждения закона на федеральном уровне «О государственных гарантиях гражданских служащих Российской Федерации». С принятием указанного нормативно-правового документа, будет создана крепкая законодательная база, что в свою очередь несомненно придаст ту необходимую системность и логическую завершенность институту гарантий для чиновников.

В нашей работе выдвинуто положение, характеризующее следующее: гарантии государственных гражданских служащих предоставляющиеся государством посредством правовых норм, являются несомненным фактором для признания ответственного отношения в трудовой деятельности чиновников в рамках социальной направленности, тем самым определяя зависимость имеющихся у служащих гарантий не только от их профессиональной деятельности, но также от деятельности вектора государственного управления, в связи с этим государственные гарантии, несут в своей сути обеспечительный характер.

В своей работе, мы постарались уделить внимание процессам обновления состава применения и реализации гарантий, предоставляемых государственным служащим, поэтому данный комплекс как правовых, так и социальных мер устанавливает исполнение чиновниками должного подхода к своим профессиональным обязанностям и необходимой для них мотивацией.

Напрашивается вывод об увеличении статуса как правовой защиты, так и социальной защищенности служащих, а именно, очень важно учитывать следующее: при формировании государственных органов основное внимание уделяется компетентным и высококлассным специалистам и, что не мало важно создается необходимость формирования органов государственного управления, в компетенцию которых входит контрольно (надзорные) функции за исполнением требований в области предоставления гарантий чиновникам.

В нашей исследовательской работе имеются конкретные варианты в части создания целевой программы федерального уровня и ее утверждения, так как рассматриваемая программа устанавливает совершенно иные пути формирования системы гарантий, предоставляемых чиновникам, в целях совершенствования прохождения государственной службы в Российской Федерации.

При проведенном исследовании выявлено, что для совершенствования уровня качества предоставляемых государственных гарантий, власти необходимо принять следующие меры:

- необходим новый подход в принятии нормативных актов и специальных законов в области предоставления служащим государственных гарантий;

- инновационное совершенствование действующих в настоящее время норм законодательства как с теоретической точки зрения, так и с практической;

- гарантированный подход в части обеспечения высоким уровнем пенсионных выплат; а также созданием всех необходимых условий по обеспечению жилья всем нуждающимся государственным служащим;

- увеличить статус деятельности государственных служащих, что бы чиновники могли гордиться фактом их отношения к категории «слуга государства»;

- поднять критерии размеров денежного содержания чиновников, с повышением его уровня в зависимости от увеличения квалификации государственного гражданского служащего, а также учитывать продолжительность трудового стажа и уравнивание размера заработной платы государственных служащих органов федерального значения и гражданских служащих региональных органов исполнительной власти;

- Заинтересованность гражданского общества в результативной работе чиновничьего аппарата отмечалась во все времена. Поэтому мотивация государственных служащих необходима, путем востребованности чиновников к самообразованию, накоплению опыта, добросовестному выполнению

обязанностей в зависимости от сферы деятельности и что немаловажно, формированию чувства ответственности перед обществом и государством.

Рассматривая условия формирования структуры гражданской службы, невозможно обойти вопрос оснащения кадрового потенциала. Несомненно, государственные гражданские служащие должны отличаться стремлением к личностному развитию, вместе с тем, сосредоточив свое внимание на совершенствовании профессиональных качеств чиновника.

Совершенствование российской государственной службы на сегодняшний день заключается в активации процесса создания современной нормативной базы и поиске наиболее качественных и действенных систем и механизмов управленческой деятельности, а также борьбе с коррупцией. Формирование структуры гарантий, предоставляемых чиновникам во время прохождения государственной гражданской службы, напрямую зависит от принципов целостности и необходимостью определения механизмов способствующих реализации целей деятельности государственных служащих.

Мировой опыт показывает о действенном функционировании структур государственных служб, которые в свою очередь предоставляют чиновникам гарантии. Ряд применяемых гарантий по праву можно использовать в отечественной системе государственной службы с учетом экономических и геополитических особенностей.

Проанализировав соответствующую литературу можно с уверенностью обозначить, что схема предоставления чиновникам государственных гарантий как в Российской Федерации, так и за рубежом однотипна. Выделяются схожие моменты в части рассмотрения указанной темы, а именно все мировые державы одинаково подходят к вопросу денежного содержания чиновников, в части отсутствия ограничений размеров их оклада, что не запрещает введение системы специальных выплат и надбавок.

На основании вышеизложенного, а также сопоставив мировой опыт, можно выделить ряд важных государственных гарантий, которые предоставляются чиновникам:

- предоставление гарантий в рамках стабильной трудовой занятости, характеризующие занятость чиновника на весь период его профессиональной деятельности до момента наступления заслуженной пенсии;

- повышение статуса в рамках пенсионного обеспечения, с учетом продолжительности нахождения чиновника на государственной гражданской службе.

Одним из условий для совершенствования прохождения чиновниками государственной службы, является создание совершенно новой структуры гарантий, предоставленных гражданским служащим, характеризующая собой комплекс государственных гарантий указанных правовых актах. Гарантии государственных служащих формируют основу для применения своих прав чиновниками, а также ответственное исполнение ими профессиональных обязанностей.

Формирование совершенно нового подхода в системе предоставления государственных гарантий, характеризует основу для чиновников, проходящих службу в государственных органах власти, реализации их профессиональных ожиданий, которые обусловлены самой сущностью гражданской службы, эффективное решения служебных задач. Поэтому для успешной реализации в рамках защищенности государству необходимо быть устойчиво организованным.

Схожесть в направлениях совершенствования как правовой, так и социальной защищенности чиновников на сегодняшний день заключаются в следующем:

- знания научного характера в создании института гарантий служащих;
- выполнение процесса подготовки нормативного документа с последующим его утверждением по программе целевой программы федерального значения, указанная программа обозначает новые пути совершенствования структуры государственных гарантий, предоставляемых на гражданской службе, в целях повышения качества прохождения в России государственной службы.

Учитывая все вышеизложенное, можно выделить тот факт, что для того, чтобы индивид мог обладать публичными субъективными правами в данной ситуации, ему необходимо наличие условий, которые заключаются в наличии особого статуса представителя органа государственной власти, наличия воли и совершении действий активного характера, которые должны быть направлены на реализацию и осуществление указанных прав.

Федеральный закон от № 79-ФЗ содержит очень объемный перечень государственных гарантий для осуществления прав чиновников, и имеет возможность в расширении предложенного перечня.

Однако, многие из норм отсылают к нормативным актам, которых не существует, так же, как и в ситуации с субъективными функциональными правами данной категории лиц, причем механизм реализации гарантий до конца не проработан. От искоренения таких недостатков, от принятия качественных законодательных актов, которые в должной мере могут обеспечивать достойные и качественные условия жизни представителям органов государственной власти и их семьям, во многом зависят судьбы очень многих российских граждан, которые решили или решают связать свою жизнь со службой на пользу государства, а также и сам престиж гражданской службы.

Правильная организация по реализации Федерального закона Российской Федерации № 79-ФЗ представляет собой очень важный шаг, ведущий к обеспечению качественного и эффективного функционирования законодательства о государственной гражданской службе.

Необходимо, чтобы государственные органы постоянно осуществляли мониторинг по контролю за реализацией данного Федерального закона, т.к. его отсутствие может привести к очень большим потерям, и можно упустить выгоды от введения данного Федерального закона в действие, так как потенциальные проблемы при отсутствии обязательного мониторинга его реализации могут заключаться в нарушении требований ФЗ; неспособности органов исполнительной власти к выявлению, предупреждению и принятию адекватных мер, которые связаны с очень большими нарушениями данного ФЗ;

проявлению коррупционной составляющей: факт отсутствия мониторинга применения закона может вести к злоупотреблениям и коррупции государственной гражданской службе; отсутствию легитимности, то есть наличию разрыва между тем, что ожидалось от введения ФЗ и то, что имеем реально по результатам его действия и применения на государственной гражданской службе, а это, в свою очередь может привести к подрыву доверительных отношений между государственными чиновниками и гражданским обществом, а также поставить вопросы, заключающиеся в качестве и легитимности исполнения чиновниками их властных полномочий.

Мониторинг реализации Федерального закона № 79-ФЗ, особенно что касается исполнения законодательных требований к представителям органов власти, может принести очень большие выгоды органам государственной и во многом усилить значение и функции института государственно гражданской службы в российском обществе.

Также считаем необходимым принять специализированные законы в соответствии с рамочным ФЗ № 58-ФЗ, которые смогли бы привести все виды государственной гражданской службы к одному единому статусу, учитывая их специфические особенности.

Список используемой литературы

1. 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 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс»
2. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) // СПС «КонсультантПлюс»
3. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс»
4. Уголовный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 1996. -№25. -Ст. 2954.
5. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-порта правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2017)
6. Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267: в ред. указов Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 841, от 11 января 1995 г. № 33, от 9 августа 1995 г. № 834, с изм., внесенными Федер. законом от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5073; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 76; 1995. № 3. Ст. 174; № 33.Ст. 3358; 1997. № 9. Ст. 1012.
7. О занятости населения в Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 и др.
8. Свод законов Российской империи. М., 1910. - Т. 3. - кн. 1. - С. 51–128.
9. Административное право зарубежных стран. — М.: СПАРК, 1996. - 464 с.

10. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография [Текст] / Г.В. Атаманчук. - М., 2002. - С. 38.
11. Бахрах, Д.Н. Государственная администрация, её органы и служащие [Текст] / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. — Екатеринбург, 1998. — С. 64, 67.
12. Братановский, С.Н. Административное право: учебник [Текст] / С.Н. Братановский, М.Ф. Зеленов, Г.В. Марьян. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2014. – 457 с.
13. Братко А.Г. Запреты в советском праве / А.Г. Братко. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. - 94 с.
14. Буянов, И.В. Понятие и сущность российской государственной правоохранительной службы [Текст] / И.В. Буянов// Административное право и процесс. - 2011. - № 11. - С. 51.
15. Градовский, А.Д. Начало русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский/ Собр. соч. - СПб. - 1908. - Т. 8. - С. 47.
16. Дзгоева-Сулейманова, Ф.О. Трудовое право: краткий курс: учебное пособие [Текст] / Ф.О. Дзгоева-Сулейманова. – Учеб. Изд. – М.: Проспект, 2012. – 287 с.
17. Дюги Л. Общество, личность и государство / Л. Дюги. - СПб.: Питер, 1999. -305 с.
18. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России [Текст] / М.П. Ерошкин. - М.: Высшая школа, 2009. - С. 141,195.
19. Игнатов, В.Г. Организация государственной службы Российской Федерации [Текст] / В.Г. Игнатов, Е.В. Охотский, А.В. Понеделков. - Ростов н/Д, 2006. - С. 52.
20. История России с древнейших времен до начала XX века [Текст] / Под. ред. И.Я. Фроянова. - Макет, 1998. – 250 с.
21. Какимжанов, М.Т. Государственная служба в России: история и современность [Текст] /М.Т. Какимжанов. - История государства и права. - 2008. - № 12. - С. 11.

22. Кирилин, А.В. Государственная служба в России [Текст] / А.В. Кириллин, Т.В. Нечаева. - М., 2003. - С. 435.
23. Лебедев, В.М. Трудовое право: проблемы общей части [Текст]/ В.М. Лебедев. - Томск, 1996. - С. 41.
24. Ноздрачев, А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих [Текст] / А.Ф. Ноздрачев. — М.: “Статут”, 1999. — С. 68.
25. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации [Текст] / Д.М. Овсянко. - М., 2009. - 287 с.
26. Пикулькин, А.В. Система государственного управления: учебник [Текст] / А.В. Пикулькин. – М., 2001. – С. 165.
27. Полетаев, Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда [Текст] / Ю.Н. Полетаев. - М., 2005. - С. 190.
28. Попов, Л.Л. Административное право: учебник [Текст] / Л.Л. Попов. – М., 2002. – С. 196.
29. Решетов Ю.С. Актуальные проблемы правореализации / Ю.С. Решетов. - М.: Юридическая литература, 1990. - 228 с.
30. Сморгунов, Л.В. Государственное управление и политика [Текст] / Л.В. Сморгунов, Р.М. Вульфович, А.В. Курочкин. - СПб., 2002. - С. 102.
31. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник / Л.И. Спиридонов. - М.: Проспект, 2001. -304 с.
32. Стариков, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации [Текст] / Ю.Н. Стариков. - Воронеж, 1996. - 478 с.
33. Стариков, Ю.Н. Служебное право: Учебник [Текст] / Ю.Н. Стариков. — М.: Издательство БЕК, 1996. — С. 136, 228.
34. Трынченков, А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов РФ (по материалам Западной Сибири): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Трынченков. - Томск, 1999. - С. 128.
35. Халфина Р.О. Почему не работает закон? / Р.О. Халфина // Журнал российского права. - 1997. - №4. - С. 20-24.

36. Черногоров, Д.А. Публичная служба и должностное лицо [Текст] / Д.А. Черногоров. - Административное и муниципальное право, 2014. - № 8. - С. 749 - 755.

37. Barber M. Three Paradigms of Public-Sector Reform. London: McKinsey & Company, 2007.

38. Guide to Government. The Civil Service. L., 2003.

39. Gugtelmi G.J. Introduction au droit du service public. P., 1994.

40. Thomas Ellwein. Das Dillema.der Verwaltung. Verwaltungstruktur und Verwaltungre-formen in Deutschland. Mennheim; Leipzig; Wien; Zurich: BI-Tacshenbuchverl., 1994.

41. Weil P. Le Droit Administratif. P., 1968.