Курсовая работа

на тему:

**«**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**»**

**Содержание**

Введение

1. Субъективные публичные права государственных служащих

2. Основные и дополнительные государственные гарантии на государственной гражданской службе как подтверждение особого статуса государственного служащего

3. Правовые проблемы реализации государственных гарантий

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Реформа государственной гражданской службы наряду с административной, федеративной и муниципальной реформами рассматриваются органами власти и обществом как важнейшие вехи в реализации стратегии государственного строительства. Основные требования к этому институту сформулированы в посланиях Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию. К ним относятся: эффективность, действенность, мобильность, служение государству и обществу.

Создание высокоэффективной государственной гражданской службы, рассматриваемой в органической связи со всей системой государственного управления, является необходимым условием укрепления российской государственности, повышения авторитета и действенности власти. Сегодня для государственного строительства формирование широкого слоя высококвалифицированных государственных гражданских и муниципальных служащих, способных обеспечить эффективность и безупречность работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, является одной из важнейших задач.

Глубинные социально-экономические преобразования в России по времени совпали с общемировыми процессами поиска путей эффективной организации системы управления, ориентированной на конкретный результат, использующей современные управленческие технологии. Одновременно во многих государствах ставилась задача создания мобильного государственного аппарата, открытого для граждан.

В силу ряда причин реформа государственной службы, особенно в сфере исполнительной власти, отставала от реформ в других сферах. Одной из основных причин создавшегося положения некоторые эксперты называют отсутствие в те годы какой-либо единой концепции реформирования государственной службы[[1]](#footnote-1). Справедливости ради необходимо отметить, что существовали различные проекты концепций, однако ни одна из них не получила закрепления в нормативных документах. Именно эти обстоятельства привели к негативным последствиям. Качество работы государственного аппарата резко снизилось, неэффективность, коррумпированность его действий возросли. К числу значимых негативных тенденций в деятельности государственного аппарата ряд исследователей относят тенденцию формирования «независимой от общественного контроля обособленной бюрократической корпорации, ориентации в решении любого вопроса на личные связи и знакомства, служение не праву, а конкретному руководителю»[[2]](#footnote-2). Приведенные негативные характеристики состояния государственной службы, несмотря на их категоричный характер, в целом отражают неудовлетворенность и политиков, и общества, и отдельных граждан состоянием государственного аппарата.

На неудовлетворительное состояние и необходимость реформирования государственной службы обращалось внимание в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Утверждение Президентом Российской Федерации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001 году[[3]](#footnote-3) и Федеральной программы[[4]](#footnote-4) «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» предопределило первые шаги органов государственной власти в направлении системного реформирования государственной службы. Это был значительный шаг вперед по сравнению с предыдущими этапами. Впервые тема реформирования находит свое концептуальное оформление в специальных программных документах главы государства.

Однако результаты, достигнутые в рамках реформы на сегодняшний день имеют больше количественное, а не качественное значение. Принятые Федеральные законы от 27 июля 2003 г. № 58-ФЗ[[5]](#footnote-5) «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ[[6]](#footnote-6) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» концептуально отражают ряд подходов между сторонниками континентальной модели закрытой системы государственной гражданской службы, характеризующейся зависимостью карьерного роста, заработной платы и льгот государственного служащего от стажа службы и должностного положения, и теми, кто поддерживает идею внедрения англосаксонской модели государственной гражданской службы, основанной на необходимости трансформации философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Оба федеральных закона стали существенным шагом вперед в укреплении единства системы государственной службы в России, взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы. Однако их концептуальные положения не обеспечивают кардинального отхода от предыдущих моделей, особенно в том, что касается подбора кадров с учетом профессионализма, квалификации и способностей, методов обеспечения должностного роста, стимулирования служебной деятельности.

Ключевая проблема, которую требуется разрешить на современном этапе реформирования, заключается в низкой продуктивности реализации положений федеральных законов, в медленных темпах принятия подзаконных актов. Необходимо существенно интенсифицировать принятие подзаконных и локальных нормативных правовых актов, предусмотренных положениями федеральных законов. Целостное нормативное правовое обеспечение позволит сделать анализ результатов реформирования государственной службы на соответствие реализуемым нормам федеральных законов.

**1. Субъективные публичные права государственных служащих**

Субъективными публичными статусными правами наделяются лица, обладающие особым публично-правовым статусом, например, депутата, судьи, государственного служащего. У государственного служащего имеются должностные обязанности по исполнению полномочий, а также права, относящиеся к статусу государственного служащего. В основе статусных прав лежит публичный интерес: это право должно быть оправданно в качестве целесообразного и справедливого с публичной точки зрения. Статусное функциональное право может стать субъективным правом лица, обладающего таким статусом, только в силу его личной заинтересованности, вследствие проявленной им активности собственной воли.

Отличительными признаками статусного права или субъективного публичного права являются следующие: они адресуются не лицу как таковому, а связываются с его определенным публично-правовым статусом; легитимационной основой и критерием эффективности этого права является степень реализации публичного интереса; пользование статусными правами ограничено во времени, оно прекращается вместе с утратой статуса, после чего лицо может пользоваться лишь отдельными статусными правами, если это прямо предусмотрено законом[[7]](#footnote-7). Данным видом прав обладает широкий круг субъектов, чья непосредственная профессиональная деятельность находится в рамках служения государству.

Сначала необходимо определиться с тем, кого же необходимо относить к категории гражданских служащих. Из смысла статьи 13 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ можно вывести следующее определение: государственным служащим является гражданин Российской Федерации, который взял на себя обязательства по прохождению гражданской службы, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на определенной должности гражданской службы в строгом соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное вознаграждение за службу из средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Статья 14 Федерального закона № 79-ФЗ содержит следующий комплекс прав государственных гражданских служащих:

1) право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими их права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

3) право на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

4) право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации и со служебным контрактом;

5) право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) право на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) право на доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) право на ознакомление с отзывами об их профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу их письменных объяснений и других документов и материалов;

9) право на защиту сведений о гражданских служащих;

10) право на должностной рост на конкурсной основе;

11) право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12) право на членство в профессиональном союзе;

13) право на рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с законодательством Российской Федерации;

14) право на проведение по их заявлениям служебной проверки;

15) право на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

16) право на медицинское страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

17) право на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своих семей, а также принадлежащего им имущества;

18) право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации;

19) право на выполнение иной оплачиваемой работы с предварительным уведомлением представителя нанимателя, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Исходя из смысла Конституции России, все граждане равны перед законом и наделены равными правами и свободами, гарантированными им как гражданам государства. Но лица, решившие связать свою профессиональную карьеру со служением государству, в том числе и государственные гражданские служащие, наделяются дополнительным перечнем прав, которые, с одной стороны, содействуют им в надлежащем выполнении служебных функций, с другой стороны, предоставляют им определенные привилегии за выбранный путь служения государству.

Таким образом, система субъективных публичных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации приобретает черты, необходимые в современных условиях, но в то же время не лишена определенных недостатков, ведущим из которых является отсылочный характер многих норм рассматриваемого нами Закона, отсутствие конкретизации и детализации провозглашаемых прав, механизмов их реализации.

В связи с тем, что негосударственный сектор зачастую предлагает гражданам намного более комфортные условия для трудовой деятельности, начиная с достаточно высокого уровня заработной платы, происходит отток наиболее квалифицированных и профессиональных кадров из системы государственной службы.

Для того, чтобы реально обладать субъективными статусными правами государственного служащего, индивиду необходимо наличие двух условий: во-первых, наличие особого статуса государственного гражданского служащего, и, во-вторых, наличие воли и совершение активных действий, направленных на осуществление, реализацию этих прав.

**2. Основные и дополнительные государственные гарантии на государственной гражданской службе как подтверждение особого статуса государственного служащего**

Огромную роль в осуществлении государственными гражданским служащими их статусных функциональных прав являются гарантии этих прав, установленные законодателем. Глава 11 Федерального закона № 79-ФЗ «Государственные гарантии на гражданской службе» посвящена этому вопросу и состоит из трех статей.

Статья 52 названного Федерального закона «Основные государственные гарантии гражданских служащих» устанавливает следующее:

1. Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством, гражданским служащим гарантируются:

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

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

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

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

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

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

7) выплаты по обязательному государственному страхованию;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

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

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

11) государственное пенсионное обеспечение.

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

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

Статья 53 Федерального закона № 79-ФЗ «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих» вносит некоторую конкретизацию в последний пункт рассмотренной выше статьи. Она устанавливает следующее:

гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных законодательством, может предоставляться право на:

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

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных законодательством;

3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;

4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы;

5) иные государственные гарантии.

Таким образом, законодатель устанавливает широкий перечень гарантий для государственных гражданских служащих. Причем перечень не является исчерпывающим или подлежащим ограничительному толкованию. Наоборот, установлена возможность расширения данного перечня Российской Федерацией и ее субъектами. В положениях двух вышеназванных статей детально определяются функции установленных законодателем гарантий и их отличие от гарантий для иных субъектов. Установлено, что эти гарантии устанавливаются в целях:

обеспечения правовой и социальной защищенности государственных гражданских служащих;

повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей;

укрепления стабильности профессионального состава кадров государственной гражданской службы;

в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством для гражданских служащих.

Некоторые ученые отводят главенствующую роль гарантий государственным гражданским служащим их социальному обеспечению, указывая, что оно выполняет задачу не только компенсации экономических ограничений, но и привлечения и удержания на государственной службе профессиональных кадров[[8]](#footnote-8). В.В. Лазарев отмечал, что для наиболее эффективного выполнения обязанностей, в которых заинтересовано государство и общество, устанавливаются побуждающие средства в виде мер поощрения, необходимые для стимулирования такого рода осуществления (процесса ограничения своих интересов ради интересов нанимателя и общества в целом) посредством предоставления за данные социально полезные действия определенных благ и преимуществ[[9]](#footnote-9).

Проанализировав систему гарантий, изложенных в главе 11 Федерального закона № 79-ФЗ, можно вывести следующие их принципы:

1) принцип всеобщности гарантий;

2) принцип многообразия оснований и видов гарантий;

3) принцип дифференциации гарантий государственных служащих в зависимости от социально значимых обстоятельств;

4) принцип обеспечения компенсации потерь государственных служащих в результате налагаемых на них различных ограничений и запретов;

5) принцип обеспечения привлекательности государственной службы по сравнению с деятельностью в иных областях;

6) принцип сопоставимости уровня социального обеспечения государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после его смерти;

7) принцип компенсации последствий угроз жизни, здоровью, имуществу государственных служащих и членов их семьи, связанных с исполнением им своих должностных обязанностей;

8) принцип недопустимости неблагоприятного воздействия на возможность реализации государственным служащим права на соцобеспечение в случае оставления государственной службы;

9) единство системы гарантий федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Федерации.

В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ установлена единая система денежного содержания государственных гражданских служащих, единый порядок исчисления дополнительных выплат за выслугу лет, особые условия службы, единые условия определения размеров должностных окладов, окладов за классный чин, порядок их индексации, единые правила формирования фонда оплаты труда с предоставлением нанимателю права перераспределять эти средства, определять размеры премиальных и иных стимулирующих выплат, исходя из оценки персональных качеств отдельного государственного служащего. В целях предотвращения субъективизма установлено, что локальным нормативным актом в каждом государственном органе должны быть установлены показатели эффективности его деятельности, порядка принятия и исполнения управленческих решений, их обеспечения.

Для некоторых должностей государственной гражданской службы, перечень которых определен Указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства и нормативными актами субъектов Российской Федерации, установлен особый порядок оплаты труда, зависящий от показателей эффективности профессиональной службы.

Условия оплаты труда для конкретного государственного гражданского служащего устанавливаются в служебном контракте. В нем же определяются показатели эффективности его службы, ответственность сторон за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих обязанностей.

Установленная гарантия на условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом, продолжает и укрепляет право государственного гражданского служащего на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Представитель нанимателя обязан предоставить госслужащему соответствующие условия, конкретизация которых находит место в служебном контракте. Важную роль в обеспечении этой гарантии играет коллективный договор, заключаемый между нанимателем и сотрудниками государственного органа. Сюда, например, могут быть включены вопросы, связанные с улучшением условий оплаты труда. Возможно принятие различного рода соглашений по условиям труда, правил по технике безопасности, санитарии и гигиене и других. Данные документы носят нормативный характер, и невыполнение их положений влечет за собой правовые последствия.

Установлена гарантия для государственного служащего на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, ежегодных оплачиваемого основного и дополнительных отпусков. Она реализуется посредством предоставления госслужащему вне пределов установленной нормальной продолжительности служебного времени, свободного от исполнения должностных обязанностей. Временем отдыха признается время, в течение которого государственный служащий свободен от исполнения должностных обязанностей и которое он использует исключительно по своему усмотрению. Виды времени отдыха определены в ст. 107 ТК РФ.

Федеральным законом № 79-ФЗ определена нормальная продолжительность служебного времени, составляющая не более 40 часов в неделю при пятидневной служебной неделе. Если служебное время и время отдыха отличается от служебного распорядка государственного органа, этот аспект обязательно должен найти отражение в служебном контракте государственного гражданского служащего. В случае необходимости, например при особом служебном распорядке, ненормированный рабочий день может устанавливаться и для иных категорий госслужащих, что должно найти обязательное закрепление в служебном контракте. В этих случаях указанным субъектам предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительностью не менее трех календарных дней, устанавливаемый сверх ежегодного основного оплачиваемого отпуска. Продолжительность такого отпуска оговаривается в локальных нормативных актах государственных органов. В общем же ежегодный оплачиваемый отпуск государственного гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого и дополнительного оплачиваемого отпусков.

Законодатель устанавливает продолжительность основного оплачиваемого отпуска для государственных гражданских служащих младших, старших и ведущих групп должностей в 30 календарных дней, для высших и главных – в 35 календарных дней. Дополнительные же оплачиваемые отпуска предоставляются по следующим основаниям: за выслугу лет (один календарный день за каждый год службы); за ненормированный служебный день; в связи с тяжелыми, вредными или опасными условиями службы; в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями.

Законодатель также предусмотрел предельную продолжительность основного оплачиваемого отпуска и дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, которая не должна превышать 40 календарных дней для государственных гражданских служащих младших, старших и ведущих групп должностей и 45 календарных дней для высших и главных. По семейным обстоятельствам и прочим уважительным причинам государственному гражданскому служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения денежного содержания на срок не более одного года.

Установлена гарантия медицинского страхования государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода госслужащего на пенсию по выслуге лет, закрепившая переход от медицинского обслуживания посредством создания ведомственных медучреждений к специальному медицинскому страхованию, предполагающему предоставление денежных средств при возникновении страхового случая. Но, так как такого рода мероприятия предполагают длительную подготовку и всестороннее обеспечение, до принятия и вступления в силу федерального закона, регламентирующего медицинское страхование государственных гражданских служащих, действуют прежние условия санаторно-курортного и медицинского обслуживания государственных служащих, прикрепление их к различным медицинским центрам.

Закреплена гарантия государственного социального страхования на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения службы либо сохранения денежного содержания при временной нетрудоспособности, на время медицинского обследования.

Гарантируются выплаты по обязательному государственному страхованию. Возможность обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества работников мы находим в ГК РФ, а ТК РФ обязывает работодателя осуществлять обязательное социальное страхование работников. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» устанавливает основы этой формы страхования, а также следующие виды страхового обеспечения: пособие по временной нетрудоспособности, единовременная страховая выплата, ежемесячная страховая выплата, оплата дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию работника. В Федеральном законе № 79-ФЗ, в отличие от Федерального закона № 58-ФЗ, подлежат страхованию не только случаи причинения вреда здоровью в связи с исполнением должностных обязанностей, но и любое заболевание, потеря трудоспособности в период государственной службы, введена гарантия сохранения денежного содержания на время прохождения медицинского обследования. Сегодня такое страхование осуществляется посредством заключения договоров между представителем нанимателя и страховщиком, имеющим установленной формы лицензию на проведение обязательного государственного страхования. Поскольку специальный федеральный закон в этой области не принят, данный вид страхования осуществляется на основе общих норм федерального законодательства и локальных нормативных актов государственных органов.

Установлена гарантия на возмещение расходов, связанных со служебными командировками государственных гражданских служащих в соответствии с Указом Президента России от 18 июля 2005 г. № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих»[[10]](#footnote-10), к которой сохранение должности гражданской службы, денежного содержания, а также компенсацию следующих расходов: по проезду к месту командирования и обратно; по проезду из одного населенного пункта в другой, если госслужащий командирован в несколько пунктов, имеющих различную географическую локализацию; по найму жилого помещения; дополнительных расходов, связанных с проживанием вне постоянного места жительства; других расходов, связанных со служебной командировкой, произведенных с ведома нанимателя или уполномоченного им лица.

Если предполагается служебная командировка государственного гражданского служащего на территорию иностранного государства, дополнительной компенсации подлежат: расходы на оформление выездных документов, загранпаспорта, визы; обязательные аэродромные и консульские сборы; расходы на оформление обязательной медицинской страховки; другие обязательные платежи и сборы. Денежное содержание в период нахождения государственного гражданского служащего в командировке сохраняется за все рабочие дни по месту постоянной службы.

Установлена гарантия на возмещение расходов, связанных с переездом в другую местность государственных гражданских служащих и членов их семей, в связи с переводом госслужащего в другой государственный орган. Членами семьи, применительно к данному случаю, являются супруг, дети и родители обоих супругов, находящиеся на иждивении государственного служащего и с ним проживающие. Под переездом, в данном случае, предполагается перемещение в иной населенный пункт. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11.08.2007 N 514 «О порядке и условиях возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе федерального государственного гражданского служащего в другой федеральный государственный орган»[[11]](#footnote-11) государственному служащему, переезжающему в связи с переводом в другую местность, выплачивается компенсация стоимости проезда как самого государственного служащего, так и членов его семьи, расходы по транспортировке имущества, суточные за время нахождения в пути, единовременное пособие на госслужащего и членов его семьи, денежное содержание на период подготовки к переезду и обустройства на новом месте жительства. Если возникает ситуация, при которой невозможно точно рассчитать размер компенсационных выплат, государственному служащему может быть выдан аванс, за который в последующем надлежит установленным образом рассчитаться, а также могут быть возмещены расходы, связанные с переездом гражданского служащего и членов его семьи, в том числе расходы, превышающие размеры, установленные данным постановлением, и иные связанные с переездом расходы (при условии, что расходы, превышающие установленные размеры, и иные расходы произведены гражданским служащим с согласия представителя нанимателя или уполномоченного им лица).

Устанавливается гарантия защиты государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением государственным служащим своих должностных обязанностей. Эта гарантия относится к группе основных, должна предоставляться всем государственным служащим без ограничения. Но в настоящее время это невозможно вследствие отсутствия соответствующего федерального закона. На сегодняшний день порядок и основания такой защиты предусмотрены лишь для отдельных категорий государственных служащих Федеральным законом от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[[12]](#footnote-12).

Данный Закон предусматривает ряд мер, направленных на организацию такой защиты: личную охрану, выдачу оружия и спецсредств, охрану жилища и имущества, оповещение об опасности, обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах, временное помещение в безопасное место, перевод на другое место службы, замену документов, переселение на другое место жительства, изменение внешности и другие. Осуществление и организация указанных мер возложены на органы внутренних дел, органы государственной охраны, иные органы обеспечения безопасности. Этот же закон предусматривает повышенную уголовную ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц, определяет их права и обязанности.

Установлена гарантия государственного пенсионного обеспечения, то есть гарантия государственной денежной выплаты, предоставляемой государственному гражданскому служащему в целях компенсации дохода, утрачиваемого в связи с прекращением государственной службы по достижении установленной Законом выслуги лет. Однако в настоящее время в этой сфере также нет специального федерального закона.

Статья 53 устанавливает несколько дополнительных гарантий для этой категории лиц, которые мы также подвергнем анализу.

Устанавливается гарантия на профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку госслужащего с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания. Законодатель устанавливает исчерпывающий перечень оснований направления госслужащего на подобные мероприятия, а именно: назначение на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе; включение в кадровый резерв на конкурсной основе; результаты аттестации. Это право может быть реализовано при наличии соответствующих оснований в течение всего периода прохождения государственной службы с отрывом, частичным отрывом или без отрыва от нее. Устанавливается непосредственная взаимосвязь должностного роста с результатами полученного дополнительного профессионального образования. Повышение квалификации производится по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Устанавливается гарантия направления на стажировки, причем эта форма дополнительного образования впервые при некоторых условиях становится обязательной[[13]](#footnote-13).

Закреплена гарантия на транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также на компенсацию за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием. Эта гарантия установлена в развитие нормы, закрепленной в ст. 188 ТК РФ, содержание которой гласит, что при использовании работником в интересах и с ведома работодателя личного имущества работнику выплачивается компенсация за использование, износ имущества, принадлежащего работнику, а также возмещаются расходы, связанные с его использованием, размер которых определяется письменным соглашением сторон. В целом же для развития данной нормы применительно к государственным гражданским служащим необходимо принятие соответствующего указа Президента Российской Федерации и правовых актов субъектов Российской Федерации.

Установлена гарантия госслужащему на замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы. К условиям этого законодатель относит возможность замещения иной должности при наличии определенных преимуществ или направление государственного служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Представляется, такое положение снижает уровень социальной защищенности госслужащих, особенно в имеющий в настоящее время место период различных реорганизаций, наносит удар по престижу государственной гражданской службы.

Законодатель закрепляет гарантию на единовременную субсидию государственному гражданскому служащему на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы. Однако, на федеральном уровне акт, регламентирующий данное право, до настоящего времени не принят. Реализация этой гарантии осуществляется в редких случаях частично – на основе ведомственных нормативных актов, частично – на основе законодательства субъектов федерации, что напрямую ставит данную гарантию в зависимость от возможностей федеральных органов государственной власти и субъектов федерации, а также личного мнения отдельных чиновников. Но отсутствие федерального акта, регламентирующего данную сферу, приводит к тому, что в подавляющем большинстве случаев это право остается простой декларацией и сегодня государственные гражданские служащие попросту не могут его реализовать. Законодатель вместе с тем устанавливает возможность и дальнейшего расширения гарантий для государственных гражданских служащих, что напрямую зависит от развития законодательства о государственной гражданской службе.

**3. Правовые проблемы реализации государственных гарантий**

По подсчетам некоторых специалистов, отношения гражданской службы регулируются более чем 80 статьями ТК РФ[[14]](#footnote-14), что составляет примерно 20% его нормативного массива. Однако это вовсе не означает признания того, что отношения на гражданской службе являются трудовыми правоотношениями. Это лишь означает, что рассматриваемый Федеральный закон № 79-ФЗ не кодифицировал все существенные нормы, непосредственно регулирующие отношения, связанные с государственной гражданской службой.

На практике в государственных учреждениях не могут перечислить хотя бы часть норм трудового законодательства, которые применяются в отношении гражданских служащих, поскольку никаких рекомендаций по этому вопросу не опубликовано.

В реализации федеральных законов №№ 58-ФЗ и 79-ФЗ важная роль принадлежит президентскому регулированию. Так, Президент Российской Федерации утвердил Положение о персональных данных государственного гражданского служащего и ведении его личного дела, Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих, Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня), порядок присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы федеральным государственным служащим, Порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, примерную форму служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы и замещении должности государственной гражданской службы. Поскольку целый ряд указов до настоящего времени не принят, многие важные для гражданских служащих положения Федерального закона № 79-ФЗ на практике не действуют.

Предусмотрена законодательством, но не разработана нормативная правовая база предоставления следующих социальных гарантий:

медицинское страхование гражданских служащих и членов их семей (п. 5 ч. 1 ст. 52) – из-за недостаточного нормативного правового обеспечения и финансирования не все государственные служащие охвачены системой медицинского обслуживания государственных служащих, что касается членов семей, то обеспечены только члены семей отдельных высокопоставленных государственных служащих;

обязательное социальное страхование либо сохранение денежного содержания на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы (п. 6 ч. 1 ст. 52), однако не установлен порядок выбора между этими двумя видами социальной защиты и не обеспечены соответствующая нормативная правовая база и финансирование;

не установлен порядок предоставления единовременной субсидии на приобретение жилья (ч. 4 ст. 53);

пенсионное обеспечение (п. 11 ч. 1 ст. 52) предусматривает издание федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Предусмотрены законодательством, но не утверждены следующие нормативные правовые документы и формы документов, опосредованно затрагивающие права государственных служащих: Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов (ч. 8 ст. 19);

Положение о кадровом резерве на гражданской службе (ч. 8 ст. 64);

Перечень должностей, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и при назначении на которые может не проводиться конкурс (п. «а» ч. 4 Положения «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112[[15]](#footnote-15));

форма медицинского заключения (согласно п. «ш» ч. 16 Положения «О персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.05.2005 № 609[[16]](#footnote-16);

перечень заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению (там же);

форма реестра гражданских служащих, в том числе на электронных носителях, ведущегося в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации (ч. 8 Положения);

не установлен порядок передачи личного дела гражданского служащего в другой государственный орган по новому месту замещения должности гражданской службы (согласно ч. ч. 21 и 23 Положения).

Проекты федеральных законов, необходимость принятия которых вытекает из Федерального закона № 59-ФЗ (о правоохранительной службе, о муниципальной службе, о медицинском страховании государственных служащих, о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и их семей и др.), находятся в стадии подготовки.

**Заключение**

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что для обладания субъективными публичными правами в данной ситуации индивиду необходимо наличие двух условий: во-первых, наличие особого статуса государственного гражданского служащего и, во-вторых, наличие воли и совершение активных действий, направленных на осуществление, реализацию этих прав.

Федеральным законом от № 79-ФЗ заложен весьма обширный перечень гарантий для осуществления прав государственных гражданских служащих, возможность его расширения.

Однако, как и в ситуации с субъективными функциональными правами этой категории лиц, не проработан механизм реализации самих гарантий, множество норм отсылают к несуществующим нормативным актам. От устранения этих недостатков, от принятия качественных нормативных актов, должным образом могущих обеспечить достойные условия жизни государственным гражданским служащим и членам их семей, зависят судьбы многих тысяч граждан, решивших связать свою судьбу со служением государству, и престиж самой государственной гражданской службы.

Надлежащая организация реализации Федерального закона № 79-ФЗ является важнейшим шагом к обеспечению эффективного действия законодательства о гражданской службе.

Однако если государственные органы не будут осуществлять мониторинг реализации указанного Федерального закона, то это может привести к большим потерям, чем выгодам от введения его в действие, поскольку потенциальными проблемами при отсутствии должного мониторинга его реализации могут быть:

нарушение требований Федерального закона;

неспособность органов исполнительной власти выявлять, предупреждать и принимать адекватные меры в связи с многочисленными нарушениями Федерального закона;

проявления коррупции: отсутствие мониторинга применения Федерального закона может вести к коррупции и злоупотреблениям на гражданской службе;

отсутствие легитимности: наличие разрыва между ожиданиями от введения Федерального и реальными результатами его действия на гражданской службе могут привести к подрыву доверия между гражданскими служащими и гражданским обществом, поставить вопрос о легитимности и качестве исполнения властных полномочий.

Мониторинг реализации Федерального закона № 79-ФЗ, особенно в части исполнения его требований к гражданским служащим, может принести существенные выгоды государственным органам и по-настоящему усилить функции и значение института гражданской службы в обществе.

Кроме того, необходимо принятие специализированных законов в соответствии с рамочным Федеральным законом № 58-ФЗ, которые бы привели все виды государственной службы к единому статусу с учетом их специфических особенностей.

**Список использованной литературы**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов». (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1455; 2004, № 35, ст. 3607).
2. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст.3215).
3. Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 22, ст.2063).
4. Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2007 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 203; 2007, № 50, ст. 6255).
5. Указ Президента России от 18.07.2005 № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30, ст. 3134).
6. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 47, ст. 4664).
7. Положение «О персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30.05.2005 № 609. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 23, ст. 2242).
8. Положение «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 6, ст. 439).
9. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 15.08.2001 № Пр-1496).
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2007 № 514 «О порядке и условиях возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе федерального государственного гражданского служащего в другой федеральный государственный орган» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 34, ст. 4248).
11. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972.
12. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой – М.: Издательство «Весь Мир», 2003.
13. Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах // Интерес в публичном и частном праве. М.: ГУ - ВШЭ, 2002.
14. Романов Е.Ю., Шпаковский Ю.Г. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. № 3.
15. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М, 2003. http://w.w.w.legislature.
16. Практика применения законодательства о государственной гражданской службе // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007, № 4.
1. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой – М.: Издательство "Весь Мир", 2003. [↑](#footnote-ref-1)
2. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М, 2003. http://w.w.w.legislature. [↑](#footnote-ref-2)
3. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г., № Пр-1496. [↑](#footnote-ref-3)
4. Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 47, ст. 4664. [↑](#footnote-ref-4)
5. Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 22, ст. 2063. Далее – «Федеральный закон № 58-ФЗ». [↑](#footnote-ref-5)
6. Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №31, ст.3215. Далее – «Федеральный закон № 79-ФЗ» либо «Федеральный закон». [↑](#footnote-ref-6)
7. Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах // Интерес в публичном и частном праве. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 11 - 18. [↑](#footnote-ref-7)
8. Романов Е.Ю., Шпаковский Ю.Г. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. N 3. С. 23 - 30. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 24. [↑](#footnote-ref-9)
10. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30, ст. 3134. [↑](#footnote-ref-10)
11. Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 34, ст. 4248. [↑](#footnote-ref-11)
12. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1455; 2004, № 35, ст. 3607. [↑](#footnote-ref-12)
13. Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2007 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 203; 2007, № 50, ст. 6255. [↑](#footnote-ref-13)
14. Практика применения законодательства о государственной гражданской службе // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2007, № 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 6, ст. 439. [↑](#footnote-ref-15)
16. Собрание законодательства Российской Федерации,2005, № 23, ст. 2242. Далее – «Положение». [↑](#footnote-ref-16)