

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О МЕХАНИЗМЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ НА
РАЗЛИЧНЫХ ВИДАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»:
НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ**

Плетников В. С.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, ул. Краснофлотцев, д. 6, к. 20, pvs80@mail.ru

Плетникова М. С.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, ул. Кузнецова, д. 14, к. 41, maka.pletnikova@mail.ru

УДК 342:35
ББК 67.401.02

Цель. Поднять вопрос о необходимости реализации в полном объеме государственных программ по реформированию государственной службы в Российской Федерации, а также систематизации отечественного законодательства, регламентирующего объем (перечень) и механизм обеспечения, предоставляемых государством социальных гарантий на различных видах государственной службы Российской Федерации.

Методы. Методологию проведения исследования составляют общенаучные и специальные методы познания. Прежде всего, это диалектический метод познания политико-правовой действительности, анализ и моделирование. В работе использованы также формально-логический, системно-структурный, исторический и ряд других методов.

Результаты. В работе приведен перечень социальных гарантий, предоставляемых государством на различных видах государственной службы Российской Федерации. Продемонстрировано многообразие нормативно-правовых актов, определяющих механизм их обеспечения. Предложено с учетом специфики правового регулирования в данной сфере остановиться на федеральном законе, как акте позволяющем создать единообразную основу для реализации государственным служащим, предоставляемого им права. Определено нормативное основание его создания, место в системе правовых актов, а также некоторые особенности содержания.

Научная новизна. С учетом действующего законодательства предложено разработать федеральный закон, определяющий механизм обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы, выступающий однородной основой для дальнейшего правотворчества в данной сфере; определено его место среди других правовых актов и предложены некоторые особенности его содержания.

Ключевые слова: государственная служба, социальные гарантии государственных служащих, механизм обеспечения социальных гарантий.

**FEDERAL LAW “ON THE MECHANISM OF SOCIAL GUARANTEES
PROVISION IN VARIOUS TYPES OF CIVIL SERVICE”:
REQUIREMENT OF DEVELOPMENT AND ADOPTION**

Pletnikov V. S.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor of the Theory of State and Law Department, Ural State Law University (Russia), r.20. 6 Krasnoflotsev, Ekaterinburg, Russia, 620000, pvs80@mail.ru

Pletnikova M. S.

Candidate of Science (Law), Senior Lecturer of the Criminal Process Department, Ural Law Institute MVD of Russia (Russia), r. 41, 14 Kuznetsova str., Ekaterinburg, Russia, 620000, maka.pletnikova@mail.ru

Purpose. To raise a question of requirements to realize on a full scale state programs on reforming civil service in the Russian Federation, and systematize local legislation justifying an amount (check-list) and facilitating mechanism of social guarantees on various types of the RF civil service provided by the state.

Methods. Methodology of the research development consists of general scientific and special knowledge methods. First, it is a dialectic knowledge method of political-legal reality, analysis and modelling. In the research, the authors used a formal-logical, systematic-structural, historical and other methods.

Results. In the article, the authors introduced a list of social guarantees provided by the state in various types of civil service of the Russian Federation; demonstrated a variety of statutory and regulatory acts determining their facilitating mechanism; proposed to use the federal law as an act enabling to develop a uniform foundation for civil servants to realize the provided law, taking into account legal regulation specificity in the given sphere; determined a regulatory basis for its development, a place in the system of legal acts and some peculiarities of its content.

Scientific novelty. Taking into account the existing legislation, the authors proposed to develop the federal law determining a facilitating mechanism of social guarantees in various types of civil service, which is a uniform basis for further lawmaking in the given sphere; determined its place among other legal acts and proposed some peculiarities of its content.

Key words: civil service, social guarantees of civil servants, facilitating mechanism of social guarantees.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [1] обеспечил планомерное развитие законодательства в сфере правового регулирования государственной службы Российской Федерации.

К 2004 г. нормативно обеспечено функционирование двух видов государственной службы: гражданской и военной. Правоохранительная служба не получила должной нормативной правовой регламентации, в рамках единого цельного закона определяющей основные показатели, границы осуществления данного вида государственной службы до сих пор.

При этом независимо от того, относится или не относится конкретный орган государственной власти к тому либо иному виду государственной службы, для каждого субъекта, проходящего в нем государственную службу, были предложены те либо иные социальные гарантии, которых в современной России насчитывается большое количество.

Основным актом, определяющим социальные гарантии на государственной гражданской службе, является федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2]. С социальными гарантиями на военной и правоохранительной службе дела обстоят несколько сложнее, поскольку существует достаточно большой объем нормативных правовых установлений. В целом для определения основного объема социальных гарантий на военной службе можно остановиться на федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [3]. Для определения объема социальных гарантий на правоохранительной службе целесообразно остановиться на одном (наиболее новом) нормативном правовом акте, который наиболее полно отражает природу исследуемого явления, например, на

федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [4].

Анализ данных федеральных законов позволяет весь объем социальных гарантий государственных служащих на различных видах государственной службы подразделить на следующие группы:

- 1) правовая защита;
- 2) социальная защита;
- 3) материальное обеспечение;
- 4) иные гарантии, установленные законодательством.

Так, ведя речь о правовой защите, как системе социальных гарантий, обеспечивающих необходимый уровень и качество деятельности государственного служащего на различных видах государственной службы, следует выделять нормы, которые, например:

- гарантируют служащему защиту государства в случае осуществления служебных функций в строгом соответствии с требованиями закона, при соблюдении условий и порядка ее применения, определенных законодательством;
- требуют от служащего при получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, руководствоваться законом;
- устанавливают обязательность выполнения требований должностных лиц гражданами, если же будет иметь место воспрепятствование реализации служебных обязанностей и тому подобные действия со стороны граждан, то это может повлечь ответственность, предусмотренную законодательством;
- обеспечивают возможность рассчитывать на получение юридической помощи при осуществлении судопроизводства в отношении служащих, и другие гарантии.

В рамках социальной защиты государственным служащим на различных видах государственной службы предоставляются, например:

- гарантии, связанные с обязательным государственным социальным страхованием и выплатами в рамках него;
- гарантии, возникающие в области труда, отдыха и пенсионного обеспечения;
- гарантии по осуществлению медицинского страхования (обслуживания) и предоставлению санаторно-курортного обслуживания;
- гарантии по обеспечению жилым помещением в собственность, по договору социального найма, либо из специализированного жилищного фонда;
- гарантии, возникающие при реализации права на образование в частности в сферах профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки;
- гарантии необходимые для проведения ротации служащих, обеспечивающие свободу передвижения и выбор места жительства;
- и, что немаловажно, гарантии, в области свободы совести и вероисповедания, поскольку государственные служащие при наличии столь серьезного статуса остаются гражданами своей страны, а также другие гарантии.

Материальное обеспечение, конечно в зависимости от вида государственной службы, позволяет вести речь о денежном довольствии и натуральном обеспечении – продовольственном, вещевом, предоставлении жилых помещений и др.

Так, в действующем законодательстве можно встретить такие гарантии связанные с материальным обеспечением государственного служащего как:

- гарантии на равные условия оплаты труда, в зависимости от показателей эффективности результатов служебной деятельности, а также своевременность и полноту денежного обеспечения;
- возможность получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения при соблюдении условий и порядка, установленного законодательством;
- гарантии по оплате транспортных и командировочных расходов, расходов, связанных с переездом в процессе ротации и др.

Примечательным является тот факт, что социальные гарантии в зависимости от их вида и вида государственной службы, предоставляются не только действующему государственному служащему, но и гражданину, уволенному с государственной службы, а также членам его семьи.

К сожалению, не каждый из предложенных в законодательстве вид гарантий, гарантия имеет

соответствующий механизм реализации, а если и имеет, то он настолько разнообразен на различных видах государственной службы, что создается впечатление, что это три самостоятельных вида государственной службы в различных странах.

Единого нормативного правового акта, определяющего механизм обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы, на современном этапе нет. Как следствие, каждый орган государственной (в том числе и муниципальной) власти стремится принять нормативные правовые акты (соответствующего, как правило, ведомственного уровня), которые позволили бы ему реализовать конкретные виды социальных гарантий. Сегодня существует большое количество нормативных правовых актов, в которых прописаны отдельные элементы механизма правового регулирования, необходимые для механизма обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы. Данные акты, в зависимости от уровня и статуса органа государственной власти, его места в иерархии государственной власти, открытости деятельности и властных полномочий, принимаются в виде федерального закона Российской Федерации, указа Президента России, постановления Правительства России, приказа отдельного ведомства, акта субъекта Российской Федерации.

Как следствие, сегодня не представляется возможным, например, на уровне постановления Правительства Российской Федерации принять решение о соответствующем механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы, к тому же государственная служба имеет место в органах, относящихся к различным ветвям государственной власти.

В рамках реформирования законодательства о государственной службе в Российской Федерации необходимо посредством федерального закона придать системность вопросам обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы и разработать единые механизмы, которые могли бы быть положены в основу ведомственного нормотворчества. Необходимо чтобы общественные отношения, возникающие в процессе наделения, реализации, защиты и охраны социальных гарантий государственных служащих на различных видах государственной службы были оформлены в некий механизм обеспечения социальных гарантий государственных служащих. При этом данный механизм должен быть построен в рамках действующей системы правового регулирования, вопросов обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы и, конечно же, сделать это следует, руководствуясь зарубежным опытом.

Следует добиться закрепления в законе положений, которые позволят максимально полно охватить

все категории государственных служащих, а также органы, в которых существует тот либо иной вид государственной службы; четко определить права и обязанности, предметы ведения органов государственной власти в вопросах предоставления тех либо иных социальных гарантий государственным служащим, независимо от вида государственной службы. Закон должен также способствовать определению возможностей самого государственного служащего с учетом занимаемой должности и вида государственной службы в вопросах реализации социальных гарантий на различных видах государственной службы.

Определяя место будущего закона в системе действующего законодательства, следует обратить внимание на тот факт, что общественные отношения, регулирование которых входит в предмет будущего закона, складываются в сфере государственной службы Российской Федерации, в том числе в области обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы.

Природа данных отношений носит смешанный характер, сочетающий в себе административные, гражданские, земельные, финансовые и некоторые другие начала. Исходя из этого, будущий закон должен иметь комплексный характер, включающий в себя начала и публичного, и частного права, сочетать нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения, составляющие, тем не менее, отдельную сферу общественной жизни. Соответственно, при определенном сочетании данных начал в вопросах нормативно-правового регулирования приоритет должен быть отдан принципам, методам, способам и типам правового регулирования, присущим отрасли административного права, обладающего властно-организационным характером. Исходя из комплексного характера отношений, выступающих предметом правового регулирования, необходимо в полной мере проанализировать и учесть все особенности и других отраслей права: гражданского, финансового, налогового, земельного, трудового, семейного, жилищного.

Будущий закон должен входить в систему нормативных правовых актов, составляющих отрасль административного права Российской Федерации; по классификатору правовых актов, утвержденному Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» [5], относится к отрасли законодательства: 020.020.000 Государственная служба в Российской Федерации; 060.020.180 Особенности регулирования труда (службы) отдельных категорий работников, государственных и муниципальных служащих; 150.050.000 Гражданский персонал Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск.

Проект Федерального закона «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы» должен быть разработан и направлен на детализацию и реализацию положений: статьи 71 Конституции Российской Федерации [6], в соответствии с которой к ведению Российской Федерации относятся федеральная государственная служба (пункт «т»); статьи 72 Конституции Российской Федерации [6], в соответствии с которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н»).

Нормы будущего федерального закона «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы» должны быть синхронизированы с положениями Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [7]; Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [8]; Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [9]; Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [10]; Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [11]; Закона РФ от 21 марта 1991 года № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» [12]; Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [13]; Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [14]; Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» [15]; Федерального закона от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» [16]; Федерального закона от 21 августа 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» [17]; Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [18]; Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2]; Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [19]; Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [4] и ряда др.

При подготовке Федерального закона «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы» должны быть учтены положения ведомственных правовых актов,

устанавливающих некоторые особенности реализации социальных гарантий.

Как следствие, должны быть внесены изменения в действующие нормативные правовые акты, устанавливающие отдельные элементы механизма правового регулирования данной сферы, необходимые для обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы.

Целесообразность принятия указанного закона обусловлена необходимостью законодательного обеспечения выполнения Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496), федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (утв. указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261) [20].

В целом закон должен иметь большое значение для правовой системы Российской Федерации и стать законодательной основой для эффективной реализации положений о социальных гарантиях государственных служащих, проходящих службу в различных органах и институтах государственной власти. Новый федеральный закон сможет обеспечить единообразную законодательную основу, позволит разрешить острые проблемы, возникающие в процессе предоставления, реализации, защиты и охраны социальных гарантий государственных служащих. Возможно, впервые в отечественной истории удастся объединить в одном законе нормы, касающиеся механизма обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы; систематизировать полномочия как субъектов, действующих от имени государства, гарантирующих те либо иные возможности для государственного служащего; определиться с основными категориями и принципами, лежащими в основе обеспечения социальных гарантий государственных служащих на различных видах государственной службы. Принятие Закона устранил пробелы и противоречия в законодательстве в сфере обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы, обеспечив единый подход к регулированию общественных отношений, возникающих в вопросах предоставления, реализации, защиты и охраны социальных гарантий государственным служащим на различных видах государственной службы.

Литература:

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
4. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
5. О классификаторе правовых актов: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (в ред. 28.06.2005) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.
6. Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
8. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
9. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. 05.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
10. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
11. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.
12. О налоговых органах Российской Федерации: Закон РФ от 21 марта 1991 года № 943-1 (в ред. 02.04.2014) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1991. № 15. Ст. 492.
13. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. 22.12.2014) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.
14. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.
15. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
16. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: Федеральный закон от

- 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (в ред. 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 6. Ст. 711.
17. О судебных приставах: Федеральный закон от 21 августа 1997 г. № 118-ФЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.
18. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
19. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
20. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 № 261 (в ред. от 10.08.2012) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
9. On judicial system of the Russian Federation: Federal Constitutional Law dated December 31, 1996 № 1-FCL (as revised 05.02.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1997. № 1. Art. 1.
10. On the RF Government: Federal Constitutional Law dated December 17, 1997 № 2-FCL (as revised 12.03.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1997. № 51. Art. 5712.
11. On courts of general jurisdiction in the Russian Federation: Federal Constitutional Law dated February 7, 2011 № 1-FCL (as revised 21.07.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 2011. № 7. Art. 898.
12. On tax bodies of the Russian Federation: The RF Law dated March 21, 1991 № 943-1 (as revised 02.04.2014) // *Vedomosti Syezda Narodnikh Deputatov RF and VS RF*. 1991. № 15. Art. 492.
13. On the RF public prosecution office: Federal Law dated January 17, 1992 № 2202-I (as revised 22.12.2014) // *Vedomosti Syezda Narodnikh Deputatov RF and VS RF*. 1992. № 8. Art. 366.
14. On the status of the Federation Council and the status of the deputy of State Duma of the RF Federal Assembly: Federal Law dated May 8, 1994 № 3-FL (as revised 21.07.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1994. № 2. Art. 74.
15. On Federal security service: Federal law dated April 3, 1995 № 40-FL (as revised 22.12.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1995. № 15. Art. 1269.
16. On Interior Ministry Troops of the Russian Federation: Federal Law dated February 6, 1997. № 27-FL (as revised 02.07.2013) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1997. № 6. Art. 711.
17. On constables: Federal law dated August 21, 1997 № 118-FL (as revised 22.12.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1997. № 30. Art. 3590.
18. On military obligations and military service: Federal law dated March 28, 1998 № 53-FL (as revised 22.12.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1998. № 13. Art. 1475.
19. On Investigation Committee of the Russian Federation: Federal Law dated December 28, 2010 № 403-FL (as revised 22.12.2014) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 2011. № 1. Art. 15.
20. On the Federal Program “Reformation and development of the RF Civil Service (2009–2013)»: The RF Presidential Order dated March 10, 2009 № 261 (as revised 10.08.2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 2009. № 11. Art. 1277.

References: