

На правах рукописи

Мальшева Галина Александровна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ:
СОВРЕМЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Специальность 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Воронеж – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Старилов Юрий Николаевич
Официальные оппоненты:	Лупарев Евгений Борисович доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», заведующий кафедрой административного и финансового права Щукина Татьяна Владимировна кандидат юридических наук, доцент, Липецкий филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», заведующая кафедрой гражданского права и процесса
Ведущая организация	ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»

Защита состоится «03» апреля 2012 года в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета.

Автореферат разослан « » марта 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.А. Ефанова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Процесс построения правового демократического государства в Российской Федерации предполагает наличие действенной системы управления. Эффективность системы государственной службы лежит в основе эффективности государства, практические задачи которого решают государственные служащие. При этом успех осуществляемой государственными служащими деятельности по реализации функций государства напрямую зависит от адекватного современным реалиям регулирования их правового положения, наличия целостной системы государственных гарантий и реального механизма их обеспечения. Поэтому вопросы социально-правовой защищенности государственных служащих являются актуальными и требуют неотложного решения.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, а также не обеспечило их правовой и социальной защитой, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления.

Государственные гарантии на гражданской службе являются важнейшим способом обеспечения социальной защищенности гражданских служащих, правовым механизмом защиты их прав и свобод, а также соблюдения законных интересов. Следовательно, государственные гарантии гражданских служащих должны отвечать современным потребностям государства, так как без данного института невозможно осуществлять качественное государственное управление.

В административно-правовой науке исследованию вопросов государственных гарантий на гражданской службе уделено недостаточное внимание. Между тем большая по своим масштабам и интенсивности работа, проводимая в нашем государстве по совершенствованию российского законодательства, настоятельно требует решения существующих проблем

административно-правового регулирования и развития системы государственных гарантий гражданских служащих.

Закрепленный на законодательном уровне перечень государственных гарантий гражданских служащих выступает фактором повышения эффективности государственного управления и отражает качественные характеристики профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, однако является недостаточным и требующим обновления. Не случайно, в качестве одной из задач Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261, выступает совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе.

Анализ проведенного исследования показал, что большинство гражданских служащих считают, что институт государственных гарантий на гражданской службе в настоящее время не эффективен и нуждается в принятии новых нормативных правовых актов, а также совершенствовании действующего законодательства в рассматриваемой сфере. Данное обстоятельство указывает на потребность общества в переосмыслении теоретических положений института государственных гарантий гражданских служащих, а также правового механизма их реализации. Кроме того, необходимость теоретического анализа понятия, сущности и правовой природы государственных гарантий гражданских служащих, определения положения исследуемого института в сфере государственной гражданской службы связана с реформированием и модернизацией системы современного государственного управления в Российской Федерации.

Следует особо отметить, что диссертация посвящена исследованию гарантий гражданских служащих, основы правового положения которых урегулированы Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы функционирования и развития института государственной службы в

Российской Федерации являются достаточно хорошо изученными в отечественной правовой доктрине. В частности, вопросы государственной службы были предметом исследования таких российских ученых и государственных деятелей, как Н.Н. Алексеев, М.А. Бакунин, Н.А. Бердяев, Н.Я. Данилевский, П.А. Зверев, И.А. Ильин, В.О. Ключевский, Н.М. Коркунов, С.А. Котляровский, С.А. Муромцев, Г.В. Плеханов, В.В. Розанов, В.В. Соловьев, М.М. Сперанский, Е.Н. Трубецкой, С.Л. Франк, Б.П. Чичерин, А.С. Яценко.

В той или иной степени эти вопросы затрагивали известные русские и советские ученые И.Е. Андреевский, В.А. Воробьев, А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев, В.В. Ивановский, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, Н.К. Нелидов, В.С. Основин, И.Н. Пахомов, А.Е. Пашерстник, Ю.А. Петров, Н.П. Поборчая, Л.А. Сергиенко, С.С. Студеникин, В.Н. Ширяев, Ц.А. Ямпольская.

Фундаментальные исследования различных аспектов государственной службы в советское время провели В.М. Горшенев, В.И. Залужный, Я.А. Здир, М.И. Климко, Б.М. Макаров, С.П. Мезенцев, П.Г. Салищева, М.С. Студеникин, В.И. Туровцев, И.Б. Шахов, Е.В. Шорина.

Анализом различных процессов и сторон становления и развития современной государственной службы занимались такие ведущие ученые, как С.А. Авакьян, А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, Ю.М. Буравлев, В.Г. Вишняков, В.В. Володин, Б.Н. Габричидзе, И.Р. Гимаев, В.Д. Граждан, А.А. Гришконец, Т.А. Дедкова, М.Б. Добробаба, И.А. Дякина, В.К. Егоров, Б.И. Жерлицын, А.Б. Зеленцов, В.Г. Игнатов, Н.М. Казанцев, А.Д. Керимов, В.А. Козбаненко, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Д.А. Кривоносов, Е.Г. Крылова, А.В. Кудашкин, Э.В. Кудис, И.Н. Куксин, П.Р. Кулиев, А.В. Куракин, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Э.Г. Липатов, Е.Б. Лупарев, В.О. Лучин, Г.В. Мальцев, В.М. Манохин, В.П. Мельников, В.С. Нерсесянц, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, Е.В. Охотский, И.Н. Пахомов, Г.И. Петров, В.А. Прокошин, Ю.А. Розенбаум, Р.А. Ромашов, Б.В. Россинский, В.П. Сальников,

А.В. Сергеев, П.П. Сергун, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Старилов, С.В. Степашин, Б.А. Страшун, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, А.И. Турчинов, А.Г. Хабибуллин, Т.Я. Хабриева, И.Д. Хутинаев, С.Е. Чаннов, В.В. Черепанов, В.В. Черников, А.Г. Чернявский, Л.А. Чиканова, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, С.М. Шахрай, Т.В. Щукина, Ц.А. Ямпольская.

Однако, несмотря на наличие множества работ, касающихся вопросов правового регулирования государственной службы, в отечественной юридической науке отмечается недостаток фундаментальных правовых исследований, дающих целостное представление о сущности государственных гарантий гражданских служащих в системе государственной гражданской службы Российской Федерации, а также посвященных изучению проблем их правового регулирования на современном этапе административной реформы и реформы государственной службы.

Специально посвященные этой теме отечественные научно-исследовательские работы единичны. К тому же они рассматривают гарантии государственных служащих преимущественно с социологической точки зрения, к ним относятся научные труды следующих ученых: В.Д. Граждана, Л.А. Калиниченко, Ж.Х. Македонской, В.А. Романова.

Работы ученых-юристов по указанной проблематике или фрагментарны, или затрагивают правовую защищенность гражданского служащего вскользь при раскрытии общих положений, связанных с государственной гражданской службой, в частности правового статуса государственного гражданского служащего.

Очевидно и то, что проблематика развития государственных гарантий на гражданской службе в настоящее время не нашла достаточного отражения в научных исследованиях.

Таким образом, с одной стороны, наличие значительного объема научной литературы, имеющей смежное отношение к представленному исследованию, а с другой – отсутствие фундаментальных трудов прикладного характера базовой направленности по интересующей нас проблематике, подчеркивают значимость исследования в современных условиях.

Объектом диссертационного исследования выступают урегулированные правом общественные отношения, складывающиеся между гражданским служащим и государством в связи с установлением и реализацией государственных гарантий на гражданской службе.

Предметом исследования являются доктринальные положения теории административного права в области государственной гражданской службы, разноплановые аспекты формирования и развития института государственных гарантий гражданских служащих (понятие, сущность, правовая природа государственных гарантий, их содержание и особенности, закрепленные законодательством Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации), нормативные правовые акты в указанной сфере.

Целью настоящего диссертационного исследования является анализ современного административно-правового регулирования государственных гарантий на гражданской службе, а также дальнейшая разработка и совершенствование теоретической и практической основ социально-правовой защищенности гражданских служащих.

Цель исследования предопределила необходимость решения следующих **задач**:

- разработать понятие и определить значение государственных гарантий на гражданской службе;
- провести историко-правовой анализ развития института государственных гарантий гражданских служащих;
- изучить зарубежный опыт правового регулирования государственных гарантий гражданских служащих;
- сформулировать принципы реализации гарантий государственных гражданских служащих;
- рассмотреть систему и проанализировать виды государственных гарантий гражданских служащих;

– определить основные направления формирования и развития системы государственных гарантий гражданских служащих Российской Федерации в современных условиях;

– разработать рекомендации по совершенствованию законодательства, закрепляющего систему государственных гарантий гражданских служащих.

Методологическую основу исследования составляет комплекс научных методов познания явлений: формально-логический, сравнительного правоведения, конкретно-социологический, исторического правоведения и др.

Методологической основой исследования являются диалектический метод познания, системный и целевой подходы к изучаемой проблеме, формально-правовой анализ связанных с предметом исследования законодательных и иных нормативных правовых актов, системно-правовой и сравнительно-правовой анализы, позволяющие видеть исследуемое правовое поле в его единстве и целостности, взаимосвязь специального и общего законодательства.

Названные методы применялись в соответствии с предъявляемыми к познанию и объяснению государственно-правовых явлений требованиями объективности и всесторонности.

Теоретическую базу исследования образуют труды ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам установления и реализации государственных гарантий гражданских служащих, энциклопедические и справочные издания. В процессе подготовки диссертации использована также научная и учебная литература по общей теории государства и права, отраслевым юридическим наукам (особенно по административному праву), науке государственного управления.

Нормативной основой исследования явились Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, модельное законодательство.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (за 1998–2011 г.г.); статистические данные, характеризующие основные тенденции развития организации кадрового обеспечения федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Липецкой области) (за 1997–2009 г.г.); социологические исследования, посвященные вопросу понимания гражданскими служащими своих социальных гарантий и перспектив их стратегического содержания (за 2003–2008 г.г.); результаты проведенного автором в 2011 г. анкетирования 400 федеральных государственных гражданских служащих налоговых и судебных органов и гражданских служащих субъекта Российской Федерации – администрации Липецкой области.

Научная новизна диссертации отражена в исследовании государственных гарантий на гражданской службе в современных социально-экономических и политических условиях модернизации государственного управления Российской Федерации, обосновании авторского подхода административно-правового регулирования и развития государственных гарантий гражданских служащих Российской Федерации.

Диссертация представляет собой комплексную работу, в которой с позиций науки административного права, на основании исследования вопросов установления и реализации системы государственных гарантий гражданских служащих получены выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства в указанной сфере.

На защиту выносятся следующие научные **положения, являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны:**

1. Сформулировано определение понятия «социальная защищенность государственных гражданских служащих» как направление социальной политики государства, обеспечивающее реализацию прав гражданских служащих.

2. На основе проведенного исследования отмечается необходимость законодательного закрепления определения понятия «государственные гарантии гражданских служащих», которое предлагается внести в главу I «Общие положения» Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Под государственными гарантиями гражданских служащих предлагается понимать нормативно закрепленные средства, способы и условия правовой и социальной защищенности, обеспечивающие реализацию прав гражданских служащих и эффективное исполнение ими своих должностных обязанностей, призванные укреплять стабильность профессионального состава кадров гражданской службы и компенсировать ограничения, установленные действующим законодательством.

3. Делается вывод о том, что государственные гарантии являются элементом социально-правового статуса гражданского служащего и обладают следующими сущностными характеристиками:

1) устанавливаются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и закрепляются соответственно в нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) предоставляют гражданским служащим возможность получать те или иные материальные или нематериальные блага;

3) являются средством позитивного воздействия на гражданского служащего с целью побуждения его к эффективному исполнению своих должностных обязанностей;

4) служат укреплению стабильности профессионального состава кадров гражданской службы;

5) компенсируют ограничения, установленные действующим законодательством.

4. Обосновано положение о том, что принцип социально-правовой защиты гражданских служащих должен найти отражение в статье 4

Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

5. Обозначена необходимость законодательного установления принципов реализации государственных гарантий гражданских служащих. Такими принципами предложено считать следующие:

- 1) принцип всеобщности гарантий;
- 2) принцип обеспечения прав и свобод личности;
- 3) принцип единства основных государственных гарантий независимо от уровня гражданской службы;
- 4) принцип соотносительности обязанностей, ограничений и запретов на гражданской службе государственным гарантиям гражданских служащих;
- 5) принцип стабильности занимаемого положения и перспективы служебного роста гражданского служащего;
- 6) принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- 7) принцип ответственности органов государственной власти и должностных лиц за реализацию государственных гарантий гражданских служащих.

6. Утверждается, что к числу основных государственных гарантий гражданских служащих следует отнести право на жилищное обеспечение. Представляется, что данная гарантия должна быть включена в статью 52 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и может осуществляться посредством предоставления гражданскому служащему служебного жилого помещения или возмещения ему расходов на наем (поднаем) жилого помещения либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

7. В диссертации делается вывод, что действующее законодательство о государственной гражданской службе не в полной мере решает задачу социально-правовой защищенности гражданских служащих. Обусловлено это, прежде всего, тем, что нормы, устанавливающие соответствующие гарантии

для гражданских служащих, разбросаны по различным нормативным актам, что осложняет их учет и правильное понимание; многие важные гарантии гражданских служащих до сих пор не получили должного нормативного правового регулирования. Кроме того, не все государственные гарантии подкрепляются обеспечительным механизмом. В настоящее время существует необходимость совершенствования законодательства о государственных гарантиях гражданских служащих. Для этого необходима унификация действующего законодательства в указанной сфере путем принятия отдельного Федерального закона «О государственных гарантиях гражданских служащих Российской Федерации». Принятие такого акта, т.е. создание прочной законодательной базы, позволило бы придать системность, целостность, завершенность институту государственных гарантий гражданских служащих.

8. Обосновано положение о том, что гарантии, предоставляемые через правовые нормы, важны для социального признания важности и ответственности труда государственных гражданских служащих, поскольку от того, какие гарантии и как они исполняются, во многом зависит не только деятельность гражданского служащего, но и работа всего государственного аппарата, т.е. государственные гарантии гражданских служащих носят обеспечительный характер.

9. Обозначена необходимость создания механизма реализации государственных гарантий на гражданской службе как комплекса организационных, социальных и правовых мер, обеспечивающих исполнение гражданскими служащими своих обязанностей на высоком профессиональном уровне, а также способствующих повышению мотивации гражданских служащих.

10. Делается вывод о том, что в целях повышения уровня социально-правовой защищенности гражданских служащих, с одной стороны, и необходимости комплектования органов государственной власти профессиональными и компетентными сотрудниками – с другой, следует создать органы управления государственной гражданской службой, в функцию которых был бы включен контроль за реализацией гарантий гражданских

служащих.

11. Высказывается предложение о разработке и принятии федеральной целевой программы, направленной на совершенствование системы государственных гарантий на гражданской службе, в целях повышения эффективности государственной гражданской службы в Российской Федерации и обеспечения высокого уровня государственных гарантий гражданских служащих.

Теоретическое значение результатов исследования. Предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований в области правового регулирования и организации государственной гражданской службы, а также других видов государственной службы.

Выводы, полученные в результате исследования, внесут определенный вклад в отраслевые юридические науки, прежде всего науку административного права.

Практическое значение результатов исследования. Результаты настоящего исследования могут быть использованы:

- 1) для совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере установления и реализации государственных гарантий гражданских служащих;
- 2) в практической деятельности органов государственного управления и кадровых служб;
- 3) в правоприменительной деятельности, осуществляемой государственными служащими;
- 4) в учебном процессе при преподавании в юридических и иных гуманитарных учебных заведениях курсов административного, служебного права, правового обеспечения государственной службы и некоторых других специальных дисциплин, включая систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление».

Апробация диссертационной работы. Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет». Основные научные положения и выводы диссертационной работы нашли свое отражение в 8 публикациях (статьи в журналах, в том числе рецензируемых изданиях) и были изложены на научно-практических конференциях, проводимых на базе ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» (2008–2009 г.г.).

Структура диссертации определена задачами и логикой проведенного исследования и состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и специальной литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяется степень ее научной разработанности, а также формулируются цели, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, характеризуется методологическая, общетеоретическая и эмпирическая основа работы, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава **«Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных гражданских служащих»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Социальная защищенность в системе функционирования государственной гражданской службы»** характеризуется такое направление социальной политики государства, как социальная защищенность государственных гражданских служащих.

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозглашает: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и

свободное развитие человека». Социальное государство – это характеристика (принцип), относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства.

Отмечается, что особая государственная роль гражданских служащих вызывает необходимость их адекватной социальной поддержки. В современных условиях функционирование современного государственного аппарата невозможно представить без рационально разработанной, твердо установленной системы социальных норм, регулирующих профессиональную деятельность гражданских служащих. Данные нормы, регулируя отношения внутри института гражданской службы, обеспечивают стабильность его функционирования, поддерживают определенную системность государственной гражданской службы, выявляют своеобразную государственную заботу и создают условия существования данного института как единого организма.

Делается вывод о том, что закрепленная на законодательном уровне социальная защищенность гражданских служащих является фактором повышения эффективности государственного управления и отражает качественные характеристики профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

На основе анализа имеющихся в научной литературе подходов к определению сущности социальных гарантий, а также в результате исследования различных аспектов социальной защиты автор формулирует свое определение «социальной защищенности государственных гражданских служащих».

Во втором параграфе **«Понятие и значение государственных гарантий на гражданской службе»** анализируется понятие государственных гарантий, раскрывается их значение.

Рассматриваются основные социально-правовые формы, средства реализации социально-правовой защищенности (права, льготы и гарантии),

исследуется соотношение категорий «государственная гарантия» и «социальная льгота».

Обосновывается, что государственные гарантии на гражданской службе необходимы с точки зрения признания гражданами и обществом важности исполнения государственными гражданскими служащими обязанностей по защите и реализации интересов государства.

Представляется, что система гарантий на государственной гражданской службе должна выполнять не только задачу компенсации экономических ограничений, налагаемых на государственных гражданских служащих, но и задачу привлечения и удержания на государственной службе профессионалов.

Под государственными гарантиями гражданских служащих предлагается понимать элемент социально-правового статуса гражданского служащего, нормативно закреплённые средства, способы и условия правовой и социальной защищённости, обеспечивающие реализацию прав гражданских служащих и эффективное исполнение ими своих должностных обязанностей, призванные укреплять стабильность профессионального состава кадров гражданской службы и компенсировать ограничения, установленные действующим законодательством.

Третий параграф **«История развития государственных гарантий гражданских служащих»** посвящен историческим аспектам развития института государственных гарантий. Анализ возникновения и развития института государственных гарантий показал, что основы государственной службы были заложены в XVIII в., с началом преобразований Петра I: «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных», принятый в 1724 г., сделал государственную службу и привилегией, и повинностью дворянства. Во второй половине XVIII в., при Екатерине II система, заложенная Петром I, продолжает совершенствоваться: проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов.

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX в. Российское чиновничество получило политическое превосходство над другими слоями населения, находясь при этом в полной зависимости от

государства (продвижение по службе и чинам и связанное с этим повышение сословного статуса с его привилегиями, чиновничество, пенсия и ряд других гарантий).

При советской власти все структуры и чины были реорганизованы, а служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД.

Принятый 31 июля 1995 г. Федеральный закон № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» впервые на законодательном уровне предусмотрел гарантии государственных служащих. На уровне субъектов Российской Федерации были также приняты соответствующие законы о деятельности государственных гражданских служащих, при этом список дополнительных гарантий мог существенно отличаться от федерального, что вызывало неравные условия государственной гражданской службы в различных регионах.

С дальнейшим развитием правового регулирования института государственной службы в России основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих нашли свое отражение в статьях 52 и 53 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В четвертом параграфе **«Зарубежный опыт реализации гарантий гражданских служащих»** анализируются акты международного права, регулирующие деятельность государственных служащих, а также исследуются гарантии гражданских служащих в зарубежных государствах.

Общепризнанные нормы международного права, закрепляя права и свободы государственных служащих, устанавливают критерии их возможного ограничения, а также гарантии реализации. Международная организация труда ориентирует национального законодателя на то, чтобы признавать, нормативно закреплять и защищать социально-трудовые права государственных служащих, принадлежащие им как наемным работникам. Законодательство может устанавливать особые правила и процедуры реализации некоторых из этих прав

(таких, как право на защиту от безработицы, на объединение для защиты своих профессиональных интересов, на участие в установлении условий труда, на социальное обеспечение), но при этом их объем не должен уменьшаться, а общий уровень гарантий реализации – снижаться.

В результате проведенного исследования было выявлено, что гарантии государственных служащих, существующие в различных странах, в значительной степени схожи, но в то же время нельзя сказать, что сложилась универсальная модель. В частности, существуют некоторые общие черты в подходе к оплате труда государственных служащих в России и Германии. Однако система оплаты труда в Германии более централизованная, прозрачная, чем в России.

При сравнительном анализе опыта России и других стран неизбежно возникает проблема отсутствия в отечественной традиции экономического обоснования использования различных форм стимулирования, что изначально устраняет возможность оценки эффективности их использования. При применении нефинансовых форм экономического стимулирования в России сохраняется ориентация на чиновничество как особую, привилегированную профессиональную группу.

Отмечено, что опыт Испании также может быть использован в дальнейших шагах по реформированию системы государственной службы в России, особенно позитивным представляется применение положений, касающихся пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих, а также карьерного продвижения по службе.

Вторая глава **«Система государственных гарантий гражданских служащих на современном этапе»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих»** исследуются принципы функционирования системы государственных гарантий гражданских служащих. Делается вывод о том, что гарантии гражданских служащих являются средством реализации принципов гражданской службы, особенно принципа стабильности кадров государственной гражданской службы.

Развитие системы социально-экономической и правовой защиты государственных гражданских служащих является одним из наиболее перспективных направлений по обеспечению стабильности в данной сфере. Значение, которое придается в последние годы этому аспекту государственной гражданской службы, объем соответствующего правового массива позволяют говорить о специальном принципе государственной гражданской службы – социально-правовой защиты государственных гражданских служащих.

На основе анализа юридической литературы по вопросам установления и реализации государственных гарантий гражданских служащих и основных положений законодательства о государственной гражданской службе автор выделяет принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих, а также указывает на необходимость их нормативного закрепления в законодательстве о государственной гражданской службе.

Во втором параграфе **«Система и виды государственных гарантий гражданских служащих»** рассматривается система гарантий и анализируются их виды. Система гарантий государственного гражданского служащего представляет собой их распределение по видам, которые позволяют выявить новые особенности, характерные черты, т.е. исследовать гарантии государственных гражданских служащих наиболее глубоко.

На основе действующего законодательства, а также с учетом мнения самих государственных гражданских служащих проанализированы основные и дополнительные государственные гарантии на гражданской службе.

В результате анализа системы государственных гарантий гражданских служащих автором делается вывод о необходимости отнесения к числу основных гарантий права на жилищное обеспечение.

Изучение регионального законодательства выявило более высокую степень социально-правовой защищенности служащих субъектов Российской Федерации по сравнению с федеральными государственными гражданскими служащими. Представляется, что выравнивание социально-правового положения федеральных государственных гражданских служащих и

государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации является насущной проблемой, требующей неотлагательного решения.

В рамках проведенного исследования рассмотрены также гарантии и компенсации, предоставляемые гражданским служащим в связи с введением института ротации на государственной гражданской службе.

Третья глава **«Пути совершенствования правового регулирования системы государственных гарантий гражданских служащих»** состоит из двух параграфов.

Первый параграф **«Основные направления улучшения деятельности по реализации государственных гарантий гражданских служащих»** посвящен исследованию основных направлений развития системы государственных гарантий гражданских служащих.

Система государственных гарантий гражданских служащих в политике государства обеспечивает определенную степень устойчивости отношений, а также является важным условием повышения эффективности работы государственных органов. Вместе с тем в настоящее время сохраняется тенденция значительного понижения статуса государственных гражданских служащих в связи с нарастающим отставанием размера их денежного содержания от уровня оплаты труда соответствующих по квалификации работников внебюджетного сектора экономики. Наличие разницы в размерах оплаты труда между государственными гражданскими служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на государственную службу молодых квалифицированных специалистов и руководителей, что снижает эффективность деятельности государственных органов.

Для повышения престижности государственной гражданской службы и авторитета гражданских служащих необходимо повысить оплату их труда с возможным усилением дифференциации в оплате в зависимости от уровня замещаемых государственных должностей, поскольку обеспечение выполнения функций государственных органов требует от гражданских служащих различной профессиональной компетентности, ответственности и

соответственно оплаты. При этом социально-правовая защита гражданских служащих наряду с материальным обеспечением, должна учитывать их психологию, самоуважение и признание со стороны коллег, начальства, общества в целом. В связи с этим возникает первоочередная задача создания положительного делового имиджа государственной гражданской службы, а также личностно-профессионального развития гражданских служащих, которое должно сосредотачиваться, главным образом, на развитии их способностей и профессионально важных качеств.

Отмечается, что отсутствие единого нормативно-правового пространства, регулирующего социально-правовую защищенность гражданских служащих, отсылочный характер многих норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отсутствие конкретизации и детализации провозглашаемых гарантий, механизмов их реализации снижают эффективность деятельности института государственных гарантий гражданских служащих. Вследствие этого делается вывод о необходимости обновления правового регулирования института государственных гарантий гражданских служащих в контексте единого правового поля всей Российской Федерации путем принятия отдельного Федерального закона «О государственных гарантиях гражданских служащих Российской Федерации». Несомненно, систематизация в одном нормативном акте всех государственных гарантий гражданских служащих позволит обеспечить большую стабильность положения государственных гражданских служащих, поддержать целостность и единство данной сферы деятельности в России.

Во втором параграфе **«Совершенствование системы государственных гарантий гражданских служащих как фактор повышения эффективности гражданской службы»** приводятся основные направления повышения эффективности деятельности гражданских служащих: совершенствование нормативно-правовой базы в области государственных гарантий гражданских служащих; улучшение жилищной политики и социально-бытового обеспечения; социально-психологическое и медицинское обеспечение

государственных гражданских служащих; научное обоснование необходимости самостоятельного функционирования института государственных гарантий гражданских служащих.

Отмечается, что совершенствование системы государственных гарантий гражданских служащих является одной из приоритетных задач в развитии государственной гражданской службы России. Разработка основных направлений и дальнейшая реализация системы государственных гарантий и компенсаций гражданских служащих создадут условия для повышения престижа и стабильности государственной гражданской службы, ее эффективности и результативности в интересах каждого гражданина, общества в целом и государства.

Повышение уровня социально-правовой защищенности государственных гражданских служащих, совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной гражданской службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Для повышения эффективности государственной гражданской службы в Российской Федерации и в целях обеспечения высокого уровня государственных гарантий гражданских служащих автором сформулировано предложение о разработке и принятии федеральной целевой программы, направленной на совершенствование системы государственных гарантий на гражданской службе.

В **заключении** обобщаются теоретические и практические выводы исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

I. Научные статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях

1. Малышева Г.А. О совершенствовании законодательства в области государственных гарантий гражданских служащих / Г.А. Малышева //

Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 1 (8). – С. 359–371 (0,8 п.л.).

2. Малышева Г. Совершенствование социальной поддержки как фактор повышения эффективности деятельности государственных служащих / Г. Малышева [и др.] // Закон и право. – 2010. – № 8. – С. 115–117 (0,2 п.л., авт. – 0,05 п.л.).
3. Малышева Г.А. Институт ротации государственных гражданских служащих Российской Федерации / Г.А. Малышева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – № 1(12). – С. 124–133 (0,6 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в иных научно-практических изданиях

4. Матвеева Г.А. Социальная защищенность в системе функционирования государственной гражданской службы / Г.А. Матвеева // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. – Вып. 22 : Свобода и государственное регулирование : соотношение, правовые гарантии, практика осуществления. – С. 137–147 (0,7 п.л.).
5. Малышева Г.А. Государственная служба как социально-политическая категория / Г.А. Малышева // Юридические записки : сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23 : Противодействие коррупции в России : общая теория и отраслевое правовое регулирование. – С. 224–230 (0,4 п.л.).
6. Малышева Г.А. Государственные гарантии как элемент социально-правового статуса гражданских служащих / Г.А. Малышева // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23 : Право и справедливость. – С. 194–202 (0,5 п.л.).
7. Малышева Г.А. Принципы реализации государственных гарантий гражданских служащих / Г.А. Малышева // Трибуна молодых ученых : сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос.

ун-та, 2011. – Вып. 14 : Правомерность и юридическая ответственность : соотношение, порядок обеспечения, гарантии. – С. 111–121 (0,6 п.л.).

8. Малышева Г.А. Состояние и основные направления правового регулирования системы государственных гарантий гражданских служащих / Г.А. Малышева // Правовая наука и реформа юридического образования : науч.-практ. журнал. – 2011. – № 1(24). – С. 78–82 (0,5 п.л.).