

**В.С. Плетников, М.С. Плетникова**

## **НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ СОЦИАЛЬНЫМИ ГАРАНТИЯМИ**

В статье обсуждается проблема отсутствия единообразного нормативного регулирования вопросов обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов. Авторы на основе отечественного и зарубежного опыта, используя общенаучные и специальные методы исследования, сделали ряд обобщений и разработали рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования в исследуемой сфере. В статье рассмотрены возможные последствия принятия единого закона по указанным вопросам, обосновываются необходимость и возможность разработки и принятия федерального закона, определяющего механизм обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов, предлагается примерная структура будущего текста соответствующего законопроекта.

**Ключевые слова:** государственная служба, социальные гарантии, механизм обеспечения социальными гарантиями, качество законодательства.

The authors examine the problems associated with the lack of a unified regulatory regime of social guarantees for different types of public service. The authors base their estimates on both national and foreign experience, use general and special research methods and provide a number of generalizations and recommendations. In particular, they consider possible consequences of an adoption of a uniform law on this issue and substantiate the necessity and the possibility of developing and adopting a federal law that would define a mechanism providing social security to different types of public service and would become a uniform basis for further law-making in this area. The authors suggest a preliminary structure of the draft of this law.

**Key words:** public service, social guarantees, mechanism providing social security, law quality.

В течение последних пяти лет государство конкретизировало и постепенно ужесточало требования к государственному служащему, не забывая при этом заботиться об его благе, устанавливая

---

*Плетников Виктор Сергеевич* — кандидат юридических наук, доцент Уральского государственного юридического университета; *e-mail:* pvs80@mail.ru

*Плетникова Мария Сергеевна* — кандидат юридических наук, старший преподаватель Уральского юридического института МВД России; *e-mail:* maka.pletnikova@mail.ru

различного рода меры социальной поддержки, социальные гарантии.

Однако в этой деятельности государства прослеживается общий недостаток, на который, за исключением отдельных представителей государственной власти, по долгу службы вынужденных внимательно читать программные акты, обычно не обращают внимания. Сегодня существует большое количество нормативных правовых актов, в которых прописаны отдельные элементы механизма обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов, и нет единого нормативного правового акта, определяющего общий механизм такого обеспечения. Для каждого из предложенных в законодательстве видов социальных гарантий или отдельных гарантий предусмотрен собственный механизм реализации. Эти механизмы настолько различаются на государственной службе различных видов, что создается впечатление существования трех самостоятельных видов государственной службы в различных странах<sup>1</sup>.

Аналогичная ситуация отсутствия единообразия в вопросах освещения системы социальных гарантий для государственных служащих существует и в научной, и в учебной литературе. Как классики (Д.Н. Бахрах<sup>2</sup>, Ю.М. Козлов, Г.В. Атаманчук<sup>3</sup>, Ю.Н. Стариков<sup>4</sup>), так и современники (Г.А. Корнийчук, Е.А. Панова, В.В. Волкова, А.А. Сапфинова, С.В. Корнилова, Д.А. Смирнов, А.О. Мальковская, М.Д. Неупокоев, Л.В. Куликова, В.Н. Орлова, О.А. Тихомирова) вопросу социальных гарантий, предоставляемых государственным служащим, уделяют минимум внимания. Здесь необходима небольшая оговорка. Если классики в основном останавливаются на анализе проблемы в общем, то современные авторы пишут об отдельных разновидностях социальных гарантий, предоставляемых государственным служащим. Так, например, Е.А. Панова раскрывает вопросы оплаты труда государственных гражданских слу-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Плетников В.С., Плетникова М.С.* Федеральный закон «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы»: необходимость разработки и принятия // Вопросы управления. 2015. № 4 (35). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/04/33/> (дата обращения: 06.02.2016).

<sup>2</sup> *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10–19.

<sup>3</sup> *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002.

<sup>4</sup> *Стариков Ю.Н.* Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия // Административное право и процесс. 2014. № 3 (9). С. 301–324.

жащих (проблемные зоны и направления совершенствования)<sup>5</sup>. Другие авторы (С.В. Корнилова, Д.А. Смирнов) предпочитают останавливаться на анализе государственного страхования только гражданских служащих субъекта Российской Федерации<sup>6</sup>, а остальные вопросы лишь упоминаются. В.В. Волкова, А.А. Сапфинова пишут о поощрении и ответственности<sup>7</sup>; В.Н. Орлова, О.А. Тихомирова — о денежном содержании как элементе социальных гарантий в системе государственной гражданской службы<sup>8</sup>. Некоторых исследователей в освещении данной проблематики интересует лишь один из видов государственной службы. Так, например, А.О. Мальковская пишет о социальных гарантиях федеральных государственных гражданских служащих<sup>9</sup>, М.Д. Неупокоев обозначает проблему более широко, он анализирует социальные гарантии государственных гражданских служащих<sup>10</sup>. В ряде исследований уделяется внимание вопросам социальных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим в Москве (Л.В. Куликова)<sup>11</sup>, или проблеме социальных гарантий, предоставляемых региональным государственным служащим (М.А. Кашина)<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> *Панова Е.А.* Оплата труда государственных гражданских служащих: проблемные зоны и направления совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2015. № 1. С. 110–131.

<sup>6</sup> *Корнилова С.В., Смирнов Д.А.* Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного государственного страхования гражданских служащих субъекта Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2014. № 4. С. 47–55. URL: [http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2014\\_4.pdf](http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2014_4.pdf) (дата обращения: 06.02.2017).

<sup>7</sup> *Волкова В.В.* Коллективное поощрение публичных служащих в системе государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 8. С. 278–281; *Волкова В.В.* О видах поощрения публичных служащих // Научные труды SWorld. 2014. Т. 22. № 3. С. 53–58; *Сапфинова А.А.* Ответственность государственных инспекторов труда, реализующих полномочия по защите трудовых прав работников // Теория и практика общественного развития. 2016. № 5. С. 70–72.

<sup>8</sup> *Орлова В.Н., Тихомирова О.А.* Денежное содержание как элемент социальных гарантий в системе государственной гражданской службы // Среднерусский вестн. общественных наук. 2015. Т. 10. № 3. С. 89–97.

<sup>9</sup> *Мальковская А.О.* Социальные гарантии федеральных государственных гражданских служащих: состояние и механизм реализации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005.

<sup>10</sup> *Неупокоев М.Д.* Социальные гарантии государственных гражданских служащих (социологический анализ): Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. М., 2004.

<sup>11</sup> *Куликова Л.В.* Правовое регулирование содержания и порядка реализации гарантий, предоставляемых муниципальным служащим в городе Москве (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

<sup>12</sup> *Кашина М.А.* Государственные гарантии на гражданской службе как элемент социально-правового статуса региональных гражданских служащих // Государственная служба. Вестн. Координационного Совета по кадровым вопросам, го-

Ближе всех к постановке заявленной в статье проблемы подошла небольшая группа авторов. Однако С.П. Матвеев, исследуя проблему совершенствования законодательства о государственной службе в качестве фактора укрепления гарантий социальной защиты государственных служащих<sup>13</sup>, сводит ее рассмотрение только к вопросам служебного контракта, в результате чего теряется вся ценность исследования. Работа М.О. Кудратова затрагивает данную тематику применительно к Республике Таджикистан<sup>14</sup> и не в полной мере соответствует российской реальности. Ю.А. Романова и авторский коллектив, с которым она работает, приступили к разработке темы, но пока вышла в свет лишь работа по контролю<sup>15</sup> за предоставлением социальных гарантий. И только Г.А. Малышева обращает внимание на проблему государственных гарантий государственных служащих в целом. Она пишет об особенностях правового регулирования в данной сфере, а также высказывает предложения по его совершенствованию<sup>16</sup>.

В современных условиях необходим закон, который позволит смоделировать и системно изложить нормативную модель механизма обеспечения государственных служащих социальными гарантиями. Разработка и принятие такого закона является необходимым условием реализации модели реформирования государственной службы Российской Федерации, заложенной в федеральной программе, утвержденной Указом Президента России от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирова-

---

сударственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 51–65.

<sup>13</sup> Матвеев С.П. Совершенствование законодательства о государственной службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты государственных служащих // Вестн. Воронежского института МВД России. 2011. № 4. С. 116–124. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-gosudarstvennoy-sluzhbe-kak-faktor-ukrepleniya-garantiy-sotsialnoy-zaschity-gosudarstvennyh> (дата обращения: 06.02.2017).

<sup>14</sup> Кудратов М.О. Социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел Республики Таджикистан // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 375–378.

<sup>15</sup> Романова Ю.А., Егоренко А.О., Халилова М.А. Эффективность контроллинга в публичном управлении в социальной сфере: теория, современное состояние, перспективы развития. М., 2014.

<sup>16</sup> Малышева Г.А. Государственные гарантии государственных служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012; Малышева Г.А. О совершенствовании законодательства в области государственных гарантий гражданских служащих // Вестн. Воронежского государственного ун-та. Сер. Право. 2010. № 1. С. 359–371.

ние и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 2013 гг.)»<sup>17</sup>. Однако эта модель фактически так и не была реализована в полном объеме, хотя введение данного закона в правовое поле России не требует дополнительных бюджетных ассигнований. Средств, заложенных в федеральный бюджет, вполне достаточно для реализации поставленной задачи, их перераспределение в соответствии с предъявляемыми требованиями обеспечит нужный результат. Допускаем, что в ряде случаев возможна и экономия бюджетных ассигнований.

Данный закон мог бы открыть возможности усовершенствования существующих и введения новых механизмов правового регулирования вопросов, связанных с предоставлением государственным служащим социальных гарантий, их реализацией, защитой и охраной. Это позволило бы обеспечить открытость системы государственной власти, государственной службы, а также значительно снизить уровень коррупции за счет создания соответствующих правовых и организационных механизмов<sup>18</sup>. Формирование же целостного открытого механизма способствовало бы повышению мотивированности государственных служащих при осуществлении профессиональной деятельности.

К ожидаемым социально-экономическим последствиям принятия и реализации федерального закона «О механизме обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов», можно отнести:

- повышение уровня защищенности государственных служащих;
- повышение социальной стабильности в системе государственной службы;
- создание эффективно функционирующего механизма обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов, позволяющего государственным служащим иметь целостное представление о социальных гарантиях, обусловленных прохождением государственной службы, и, как следствие, возникновение мотивации для эффективного осуществления возложенных на них полномочий;
- внедрение механизма контроля за расходованием бюджетных средств (целесообразностью и последовательностью) при предоставлении государственным служащим тех или иных возможностей.

---

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

<sup>18</sup> Подробнее см.: *Плетников В.С., Плетникова М.С.* Федеральный закон «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы»: общие требования к содержанию в целях разработки управленческих решений // Вопросы управления. 2015. № 2 (33). С. 241–246. URL: <http://vestnik.uara.ru/tu/issue/2015/02/22/> (дата обращения: 06.02.2016).

К юридическим последствиям, которых можно достичь посредством названного федерального закона, можно отнести:

- сокращение количества нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социальных гарантий на государственной службе различных видов;

- устранение юридических и организационных противоречий и пробелов, связанных с отсутствием необходимых правоустанавливающих положений, разрозненностью, непоследовательностью правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов;

- унификация правовых основ обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов: прав и обязанностей сторон, сроков, механизмов предоставления, обжалования, защиты и охраны, контроля;

- отмена устаревших и фактически утративших силу нормативных правовых актов, а также положений, противоречащих единым принципам, содержащимся в современном законодательстве, регулирующем вопросы обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов;

- снижение уровня коррупции за счет создания соответствующих правовых и организационных механизмов.

К политико-административным последствиям появления указанного федерального закона можно отнести:

- сокращение усмотренческих начал в вопросах обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов;

- совершенствование системы государственной службы в целом на федеральном и региональном уровнях;

- повышение стабильности общественных отношений, связанных с прохождением государственной службы на федеральном и региональном уровнях и, как следствие, повышение уровня политической безопасности современной России;

- повышение прозрачности и открытости государственной службы.

Важно иметь в виду, что Россия выступает в качестве локомотива в вопросах развития законодательства о социальном обеспечении на постсоветском пространстве, бывшие советские республики не спешат в вопросах реформирования законодательства, они «идут» вслед за Россией, и данная сфера не исключение.

Так, Ч. 1, 2 Ст. 66 Закона Республики Казахстан от 06.01.2011 № 380-IV «О правоохранительной службе»<sup>19</sup> гласит: «1. При по-

---

<sup>19</sup> Казахстанская правда. 19.01.2011. № 17–18 (26438–26439).

лучении увечья сотрудником в период исполнения им служебных обязанностей ему производится выплата единовременной компенсации, а в случае его гибели (смерти) — лицам, имеющим право на ее получение. 2. Порядок выплаты единовременной компенсации устанавливается Правительством Республики Казахстан». Этот порядок установлен Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20.10.2011 № 1192 «Некоторые вопросы реализации Закона Республики Казахстан “О правоохранительной службе”»<sup>20</sup>.

На воинской службе предусмотрен другой порядок. Статья 51 Закона Республики Казахстан от 16.02.2012 № 561-IV ЗРК «О воинской службе и статусе военнослужащих»<sup>21</sup> гласит: «1. При установлении военнослужащему инвалидности или в случае получения увечья, связанного с исполнением обязанностей воинской службы, военнослужащему или военнообязанному, призванному на воинские сборы, производится выплата единовременной компенсации в порядке и размерах, определяемых Правительством Республики Казахстан». Порядок и размеры компенсации определены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27.08.2013 № 868 «Об утверждении Правил выплаты единовременной компенсации в случае гибели (смерти) военнослужащего в период прохождения им воинской службы или военнообязанного, призванного на воинские сборы, при установлении ему инвалидности или в случае получения им увечья, связанного с исполнением обязанностей воинской службы»<sup>22</sup>.

Таким образом, в Республике Казахстан нет единого нормативного правового акта о механизме обеспечения реализации социальных гарантий на государственной службе различных видов. Но, возможно, он появится в ближайшее время, после того как закон по данному вопросу будет принят в России.

В Кыргызстане, проводящем в настоящее время преобразования, на сайте Государственной кадровой службы Киргизской Республики представлен для обсуждения проект закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Уже по названию данного документа можно судить о нежелании властей унифицировать правовое регулирование данной сферы отношений. Хотя ранее (в 2012 г.) на сайте Жогорку Кенеш для обсуждения был выложен Проект Кодекса государственной службы Киргизской Республики, где такая заинтересованность просматривалась.

---

<sup>20</sup> Казахстанская правда. 19.11.2011. № 369–370 (26760–26761).

<sup>21</sup> Казахстанская правда. 25.02.2012. № 57 (26876).

<sup>22</sup> Казахстанская правда. 20.11.2013. № 319 (27593).

Несколько лучше обстоят дела в данной сфере в Республике Таджикистан, хотя там также отсутствует единый акт, регламентирующий вопросы, связанные с механизмом обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов. При этом законодательство позволяет в достаточно короткие сроки создать такой акт, и он гармонично войдет в действующую систему нормативного правового регулирования. Возможно, это связано с невысоким уровнем юридической техники, а возможно, и с тем, что в нем в большей степени выражены системные взаимосвязи между видами государственной службы. Так, Закон Республики Таджикистан от 02.12.2002 № 78 «О военной разведке Вооруженных сил Республики Таджикистан»<sup>23</sup> и Конституционный закон Республики Таджикистан от 25.07.2005 № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан»<sup>24</sup>, независимо от того, что один регулирует отношения военной службы, а другой — государственную службу в правоохранительных органах, ссылаются в случае необходимости на Закон Республики Таджикистан от 01.03.2005 № 90 «О статусе военнослужащих»<sup>25</sup>.

Представляется заслуживающим внимания опыт западноевропейских государств в рассматриваемой сфере. Так, значительной системностью в вопросах обеспечения социальными гарантиями лиц, проходящих государственную службу различных видов, характеризуется законодательство Французской Республики. Во многом это обусловлено высоким качеством системы правового регулирования общественных отношений в сфере социального обеспечения, формируемой на основе законодательства ЕС, которое, в свою очередь, характерна высокая степень системности. В частности, еще в 1964 г. был принят «Европейский кодекс социального обеспечения» (ETS No 48)<sup>26</sup>, к которому на сегодняшний день присоединилось более 25 стран, при этом каждая из них формирует собственный механизм обеспечения социальными гарантиями, в частности в системе государственной службы.

Проанализировав законы Французской Республики № 83-634 от 13.07.1983, № 84-16 от 11.01.1984, № 84-53 от 26.01.1984, № 86-33 от 09.01.1986 можно констатировать, что, несмотря на высокое качество законодательства и юридической техники, в республике

---

<sup>23</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 717.

<sup>24</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 7. Ст. 398.

<sup>25</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 3. Ст. 130.

<sup>26</sup> Европейский кодекс социального обеспечения (ETS No 48) // Петербургский правовой портал [Сайт]. URL: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=20084> (дата обращения: 28.01.2017).



нет нормативного правового акта, устанавливающего единый механизм обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов. Так, например, Ч. 8 Ст. 34 Закона Французской Республики от 11.01.1984 № 84-16<sup>27</sup>, посвященного государственной службе Французской Республики, определяет, что «отпуск продолжительностью шесть дней предоставляется по просьбе...», а в Ч. 9 сказано, что «...неоплачиваемый отпуск предоставляется на срок не более трех месяцев, по письменному заявлению...». Таким образом, можно сделать вывод, что для получения отпуска служащему необходимо действовать в рамках различных алгоритмов: в одном случае основанием для предоставления отпуска является просьба, а в другом — письменное заявление. Существуют и другие особенности, связанные с предоставлением отпусков. Например, согласно Ст. 54 данного Закона подробные правила, устанавливающие порядок предоставления отпуска по уходу за ребенком, определяется указом Государственного совета (т.е. для получения данного вида отпуска существует иной механизм, который получил дополнительную нормативную регламентацию). Конечно, в каждом из приведенных примеров, речь идет о различных видах отпусков, но базовая юридическая конструкция отпуска и связанные с ней алгоритмы поведения субъекта должны оставаться неизменными.

Даже в законодательстве ФРГ, которое для Российской Федерации во многом выступает в качестве ориентира, несмотря на наличие Кодекса социальных законов (*SGB*), вопросы, связанные с закреплением механизма обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов не нашли должного отражения.

В ФРГ действует ряд законов: закон о федеральной гражданской службе; закон о правовом положении военнослужащих; закон об альтернативной службе для лиц, отказывающихся от военной службы в силу своих убеждений; закон о жаловании чиновников; закон об оплате ежегодных отпусков; закон о возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих; закон о действующих выплатах для государственных служащих, судей, кадровых военных и солдат-сверхсрочников и многие другие<sup>28</sup>. Кроме того в ФРГ изданы правительственные распоряжения по поводу защиты интересов персонала госучреждений, о рабочем

---

<sup>27</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068830&dateTexte=20080123> (дата обращения: 28.01.2017).

<sup>28</sup> Beamtenrecht, Öffentlicher Dienst // Gesetze im WWW [Site]. URL: [http://www.rechtliches.de/Gesetze\\_7.html](http://www.rechtliches.de/Gesetze_7.html) (дата обращения: 28.01.2017).

времени федеральных чиновников, об отпусках и пенсиях федеральных чиновников и по некоторым другим вопросам. И, что является принципиально важным, на территории земель приняты и реализуются свои законы о земельных чиновниках, которые с завидной регулярностью подвергаются редактированию.

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии законодательство о государственной службе представляет своеобразную систему норм, рассредоточенных в специальных документах, включая приказы, постановления, инструкции отдельных министерств. При этом отсутствует единый консолидированный закон о государственной службе<sup>29</sup>. В законодательном порядке регламентируются лишь некоторые наиболее важные аспекты законодательства.

Аналогичная ситуация существует в Новой Зеландии. Здесь действует принятый в 1964 г. закон о социальных гарантиях (*“Social Security Act”*), в котором предусмотрены социальные гарантии для всех категорий граждан, независимо от профессии или специальности. Отдельного акта, регулирующего вопросы предоставления государственным служащим социальных гарантий и их реализации, не принято.

Можно сделать вывод, что каждая из зарубежных стран в вопросах правового регулирования механизма обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов, идет своим путем. Одни не считают необходимым, либо не имеют соответствующей возможности для создания единых правовых механизмов обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов. Другие устанавливают общий порядок предоставления социальных гарантий, не конкретизируя этот порядок в зависимости от субъектного состава.

Предлагаем, основываясь на анализе системы российского законодательства и зарубежного опыта, следующую примерную структуру законопроекта, включающую основные элементы правового регулирования вопросов обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов:

**Глава 1.** Общие положения: цель и предмет правового регулирования; основные понятия; принципы функционирования механизма обеспечения социальными гарантиями лиц, замещающих должности государственной службы различных видов; законода-

---

<sup>29</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. М., 2005. С. 449.

тельство и иные акты, регулирующие отношения в сфере механизма обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов; действие закона в пространстве, во времени и по кругу лиц; финансирование социальных гарантий.

В данной главе закона следует обратить внимание на методологическую основу. От качества содержания данной главы зависит эффективность реализации закона. Цели, предмет правового регулирования, основные понятия и принципы, нормативные правовые акты, определяющие содержание данного законопроекта, были предложены выше. Вопросы действия закона в пространстве, во времени и по кругу лиц, а также вопросы финансирования необходимо разработать таким образом, чтобы они соответствовали принципам, определяющим работоспособность его механизма.

**Глава 2.** Статус уполномоченного субъекта в механизме обеспечения социальными гарантиями на государственной службе различных видов: права уполномоченного субъекта; обязанности уполномоченного субъекта; обязанности федерального органа исполнительной власти в сфере финансов.

Данная глава должна быть построена так, чтобы обеспечить принцип «единого окна». Государственный служащий не должен, например, при приближении пенсии «бегать», собирая необходимые для ее назначения справки, судиться. Он является частью государства, есть соответствующие обеспечительные аппараты, службы, на которые должна быть возложена данная обязанность. Для того чтобы наладить взаимовыгодное сотрудничество, в данной сфере следует определить права и обязанности уполномоченного субъекта. Более пристальное внимание должно быть уделено, конечно, обязанностям, что позволит избежать многих проблем при организации системы взаимодействия. В этих же целях необходимо уделить внимание вопросам использования технических средств, обеспечивающих эффективность осуществления возложенных задач. Здесь же следует прописать вопросы взаимодействия различных органов государства, особое внимание обратить на федеральный орган исполнительной власти в сфере финансов и механизмы его сотрудничества с другими уполномоченными субъектами, представляющими от лица государства социальные гарантии государственным служащим.

**Глава 3.** Порядок предоставления социальных гарантий на государственной службе различных видов: основания предоставления социальных гарантий; порядок, форма и требования к обращению государственного служащего о предоставлении социальных гарантий; порядок, форма и требования к ответу на обращение

государственного служащего о предоставлении социальных гарантий; сроки рассмотрения и представления ответа на обращение государственного служащего о предоставлении социальных гарантий; ограничения предоставления социальных гарантий государственным служащим; особенности предоставления отдельных видов социальных гарантий на государственной службе различных видов.

Механизм, предложенный в данной главе, является алгоритмом деятельности как государственного служащего, так и уполномоченного лица, предоставляющего от имени государства данные социальные гарантии государственным служащим. Следует акцентировать внимание на воздействии изменений в данном механизме на правовой статус государственных служащих. Каждый раз, когда происходят такие изменения, государственный служащий должен получать уведомление о системе социальных гарантий, предоставляемых ему. В тексте закона должна быть прописана возможность ограничения предоставляемых социальных гарантий государственному служащему со стороны уполномоченного субъекта. Необходимо указать виды, основания, документальное оформление, возможность обжалования ограничения. Особенности предоставления отдельных видов социальных гарантий на государственной службе различных видов могут быть раскрыты как в рамках данной главы, так и в качестве самостоятельной части закона (но здесь речь должна идти только об общих их закономерностях). Частные вопросы предоставления отдельных категорий социальных гарантий на государственной службе различных видов должны найти свое отражение в ходе ведомственного нормотворчества.

**Глава 4.** Механизм защиты и охраны социальных гарантий, предоставляемых на государственной службе различных видов: обжалование ответа на обращение государственного служащего о предоставлении социальных гарантий; ответственность уполномоченных субъектов за нарушения установленного порядка предоставления социальных гарантий государственным служащим.

Обязательным условием эффективной реализации нормативных правовых установлений являются механизмы государственного правового принуждения, установленные для обязанной стороны. Для их «запуска» должен приложить некоторое участие и сам государственный служащий, которому предоставлено право обжалования ответа на обращение о предоставлении социальных гарантий. Таким образом, должны быть указаны не только виды и меры ответственности уполномоченных субъектов за наруше-

ния установленного порядка предоставления социальных гарантий государственным служащим, но и основания для обжалования его действий, которые позволят уполномоченному компетентному субъекту выявить возможные нарушения.

**Глава 5.** Заключительные положения: о признании положений утратившими силу; переходные положения; вступление в силу.

В данной главе должны быть учтены все особенности, связанные с вступлением данного акта в законную силу: приведение действующего законодательства в соответствие, разработка локальных актов, отработка связей между инстанциями.

Подводя итог, отметим, что предложенная юридическая конструкция «механизма обеспечения социальных гарантий» может быть применена не только в сфере государственной службы, но и в рамках осуществления гражданином трудовой функции, когда речь идет о предоставлении ему различного рода гарантий и компенсаций. Так, гражданин, единожды предоставив заявление, будет понимать, что в случае возникновения, повторения, например, неблагоприятной для него ситуации, государство не оставит его без своей поддержки.

### **Список литературы**

*Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002.

Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 717.

Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 3. Ст. 130.

Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 7. Ст. 398.

*Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10–19.

*Волкова В.В.* Коллективное поощрение публичных служащих в системе государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 8. С. 278–281.

*Волкова В.В.* О видах поощрения публичных служащих // Научные труды SWorld. 2014. Т. 22. № 3. С. 53–58.

Европейский кодекс социального обеспечения (ETS No 48) // Петербургский правовой портал [Сайт]. URL: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=20084>

Закон Французской республики об организации и повышении роли в обществе физической и спортивной активности // Центральная отраслевая библиотека по физической культуре и спорту [Официальный сайт]. URL: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TxtID=1549>

Казахстанская правда. 19.01.2011. № 17–18 (26438–26439).

Казахстанская правда. 19.11.2011. № 369–370 (26760–26761).

Казахстанская правда. 25.02.2012. № 57 (26876).

Казахстанская правда. 20.11.2013. № 319 (27593).

*Кашина М.А.* Государственные гарантии на гражданской службе как элемент социально-правового статуса региональных гражданских служащих // Государственная служба. Вестн. Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2008. № 2. С. 51–65.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. М., 2005.

*Корнилова С.В., Смирнов Д.А.* Актуальные проблемы практики обеспечения обязательного государственного страхования гражданских служащих субъекта Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2014. № 4. С. 47–55. URL: [http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2014\\_4.pdf](http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2014_4.pdf)

*Кудратов М.О.* Социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел Республики Таджикистан // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 375–378.

*Куликова Л.В.* Правовое регулирование содержания и порядка реализации гарантий, предоставляемых муниципальным служащим в городе Москве (конституционно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

*Мальшева Г.А.* Государственные гарантии государственных служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012.

*Мальшева Г.А.* О совершенствовании законодательства в области государственных гарантий гражданских служащих // Вестн. Воронежского государственного ун-та. Сер. Право. 2010. № 1. С. 359–371.

*Мальковская А.О.* Социальные гарантии федеральных государственных гражданских служащих: состояние и механизм реализации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005.

*Матвеев С.П.* Совершенствование законодательства о государственной службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты государственных служащих // Вестн. Воронежского института МВД России. 2011. № 4. С. 116–124. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-gosudarstvennoy-sluzhbe-kak-faktor-ukrepleniya-garantiy-sotsialnoy-zaschity-gosudarstvennyh>

*Неупокоев М.Д.* Социальные гарантии государственных гражданских служащих (социологический анализ): Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. М., 2004.

*Орлова В.Н., Тихомирова О.А.* Денежное содержание как элемент социальных гарантий в системе государственной гражданской службы // Среднерусский вестн. общественных наук. 2015. Т. 10. № 3. С. 89–97.

*Панова Е.А.* Оплата труда государственных гражданских служащих: проблемные зоны и направления совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2015. № 1. С. 110–131.

*Плетников В.С., Плетникова М.С.* Федеральный закон «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы»: общие требования к содержанию в целях разработки управленческих решений // Вопросы управления. 2015. № 2 (33). С. 241–246. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/02/22/>

*Плетников В.С., Плетникова М.С.* Федеральный закон «О механизме обеспечения социальных гарантий на различных видах государственной службы»: необходимость разработки и принятия // Вопросы управления. 2015. № 4 (35). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/04/33/>

*Романова Ю.А., Егоренко А.О., Халилова М.А.* Эффективность контроллинга в публичном управлении в социальной сфере: теория, современное состояние, перспективы развития: монография. М., 2014.

*Санфирова А.А.* Ответственность государственных инспекторов труда, реализующих полномочия по защите трудовых прав работников // Теория и практика общественного развития. 2016. № 5. С. 70–72.

*Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия // Административное право и процесс. 2014. № 3 (9). С. 301–324.

Beamtenrecht, Öffentlicher Dienst // Gesetze im WWW [Site]. URL: [http://www.rechtliches.de/Gesetze\\_7.html](http://www.rechtliches.de/Gesetze_7.html)