

С.П. Матвеев

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:  
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ**

МОНОГРАФИЯ

**Воронеж —2011**

**Научный редактор:** Ю.Н. Стариков, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета

**Рецензенты:** А.А. Гришковец, доктор юридических наук, профессор Института государства и права Российской академии наук; П.П. Сергун, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, директор Поволжского юридического института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»

**Матвеев С.П.**

Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография/ С.П. Матвеев. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2011. – с.

В монографии рассматривается структура государственного обеспечения социальной защиты государственных служащих, современные механизмы стимулирования эффективной государственной службы как необходимый элемент социальной защиты государственных служащих, роль и место административных регламентов в осуществлении социальной защиты государственных служащих. Значительное внимание уделено анализу законодательства о государственной службе и социальной защите государственных служащих, а также предполагаемым направлениям развития законодательства.

Книга предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов, адъюнктов юридических вузов, а также для государственных служащих, интересующихся проблемами совершенствования законодательства о государственной службе и социальной защите.

М 1203020200 – 33 без объявл.  
221- 11

ББК 64.401.13

© Матвеев С.П., 2011

## О Г Л А В Л Е Н И Е

<b>Предисловие</b>	
<b>Глава 1. Правовое регулирование социальной защиты государственных служащих</b>	
1.1. Структура государственного обеспечения социальной защиты государственных служащих	
1.2. Современные механизмы стимулирования эффективной государственной службы как необходимый элемент социальной защиты государственных служащих	
1.3. Экспериментальные аспекты создания современных механизмов стимулирования на государственной службе с учетом показателей профессионализма и результативности служебной деятельности	
<b>Глава 2. Совершенствование правового регулирования социальной защиты государственных служащих.....</b>	
2.1. Административные регламенты и административные процедуры в системе обеспечения социальной защиты государственных служащих.....	
2.2. Основные направления модернизации и развития социальной защиты государственных служащих.....	
<b>Заключение</b>	
<b>Приложение 1. Административный регламент</b>	
<b>Приложение 2. Показатели результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел</b>	

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Монография является логическим продолжением научного исследования, опубликованного автором в книге «Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования», и завершает комплексный анализ правового регулирования социальной защиты государственных служащих.

Современное реформирование российского государства неразрывным образом связано с совершенствованием такого базисного административно-правового института, как государственная служба. Публично-правовая природа определяет особый административно-правовой режим регулирования государственной службы. Перманентный процесс формирования нормативно-правовых основ государственной службы предполагает принятие значительного количества правовых актов, направленных на создание благоприятной среды функционирования государственных служащих. В последние годы был принят целый ряд актов, определяющих принципы построения государственной службы, регламентирующих правовой статус государственных служащих.

Совершенствование нормативной базы государственной службы диктуется необходимостью решения проблем ее организации и функционирования. Еще десять лет назад ученые — представители науки административного права указывали на ряд проблем: 1) отставание правового обеспечения государственной службы от изменений реальной обстановки в системе государственного аппарата управления; 2) отсутствие законодательной основы государственной службы, несистемность ее нормативно-правового обеспечения; 3) неопределенность основных понятий (государственной службы, государственной должности, государственного служащего и др.); 4) нечеткость правового регулирования статуса государственной должности; 5) недостаточное и несистематизированное правовое регулирование порядка выполнения функций по должностям на государственной службе; 6) отсутствие нормативного регулирования взаимосвязи качества выполнения функций государственных органов с интересами как государства, так и государственных служащих; 7) недостаточность правового регулирования социальной защиты государственных служащих и членов их семей; 8) неопределенность правового статуса органов и подразделений в области организации и управления государственной службой; 9) неурегулированность порядка освобождения государственных служащих от занимаемой должности в связи с обнаружившейся непригодностью и по другим причинам<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: Российское служебное право: сборник нормативных актов/сост. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1999. С. 24-25.

На протяжении истории развития российской государственности многократно менялись направления, подходы, принципы функционирования государственной службы, а также содержание правового статуса государственных служащих. Однако некоторые указанные выше проблемы являются актуальными и сегодня. В частности, нормы, регулирующие вопросы социальной защиты государственных служащих, не обеспечивают в настоящее время надлежащего уровня защиты, а значит, не играют той роли, для которой они были созданы, не выполняют задач, возложенных на них государством.

Анализ нормативного регулирования государственной службы, социального обеспечения свидетельствует о бессистемности, недостаточно высоком уровне законодательной техники, отсутствии единых стандартов социальной защиты государственных служащих федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. В целях придания социальной защите государственных служащих системного характера необходимо осуществить ряд мер, направленных на совершенствование законодательства. Указанным проблемам и посвящена данная работа.

В приложении 1 к монографии предложена структура административного регламента по исполнению государственной функции «Стимулирование на государственной службе, создание условий для карьерного роста сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности». Приложение 2 содержит показатели результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

# Глава 1. Правовое регулирование социальной защиты государственных служащих

## 1.1. Структура государственного обеспечения социальной защиты государственных служащих

Одним из необходимых подходов к комплексному изучению вопроса о государственном обеспечении социальной защиты государственных служащих является рассмотрение его структуры. Термин «структура» в определенном смысле имеет взаимосвязь с такими терминами, как «состав», «содержание», «элементы», «совокупность». Кроме того, этимологическое толкование указанных терминов неодинаково в различных отраслях знаний. Именно поэтому, прежде чем рассматривать вопрос о структуре социальной защиты государственных служащих, необходимо уяснить природу и значение самого термина «структура», определить смысловое назначение терминов «состав», «содержание», «совокупность», а также «элемент», как составная часть понятия «структура». Поскольку элемент является базисным понятием по отношению к структуре, то прежде всего необходимо обратиться к рассмотрению именно этого термина.

Семантика термина «элемент» объяснялась уже в глубокой древности. Еще до нашей эры греческий мыслитель и философ Аристотель сформулировал учение об «элементе» — неделимой первооснове вещи<sup>2</sup>. Элемент выступает неотъемлемой частью системы. Системный характер законодательства предполагает наличие отдельных элементов, образующих единое целое. В связи с этим термин «элемент» имеет естественное применение в теории права. Так, С.С. Алексеев выделяет первичные элементы права: «Здесь в качестве отправного уместно вот какое замечание. Позитивное право относится к тем — кажется, немногим — явлениям общественной жизни, в которых могут быть найдены первичные элементы»<sup>3</sup>. К числу таких элементов автор относит: ситуации, требующие правового разрешения, решения юридических дел и содержащееся в решении соответствующее правовое средство, отвечающее определенным требованиям<sup>4</sup>. Раскрывая понятие «правовая система» Ю.А. Тихомиров полагает, что она включает четыре группы элементов: а) правопонимание — правовые взгляды, правосознание, правовая культура, правовые теории и концепции, а также правовой нигилизм, б) правотворчество — познавательный и процессуально оформленный способ подготовки и принятия законов и иных правовых актов, в) правовой массив — структурно оформленная совокупность официально принятых и взаимосвязанных правовых актов, г) право-

<sup>2</sup> См.: Аристотель. Метафизика // Сочинения: в 4 т. М., 1975. Т.1. С. 148.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. С. 29.

<sup>4</sup> См.: там же. С. 31.

применение – способы реализации правовых актов и обеспечения законности<sup>5</sup>. Таким образом, элементы, как определенные составные части структуры, могут ассоциироваться с различными понятиями, характеризующими те или иные объекты правовой теории. Так, например, отрасли права могут рассматриваться элементами системы права, социальная защита — элементом социальной политики государства, а также одним из элементов функциональных обязанностей государства.

Рассматривая социальную защиту государственных служащих как систему государственных мероприятий, можно сделать вывод о наличии в ней первичных элементов, составляющих ее структуру. Элементами социальной защиты государственных служащих выступают конкретные объекты, подлежащие защите, например деловая репутация государственного служащего, его материальные интересы, честь, достоинство, жизнь, здоровье и другие.

Элементы могут служить первоосновой совокупности. Совокупность в свою очередь представляет собой «сочетание, соединение, общий итог»<sup>6</sup>.

Комплексный характер социальной защиты государственных служащих предполагает именно сочетание и соединение способов и средств государственного содействия этим лицам и членам их семей. Разносторонний характер государственного содействия служащим способствует укреплению их правового статуса, повышению эффективности и результативности функционирования государственного аппарата и успешной реализации поставленных перед ним задач.

Совокупность элементов, составляющих содержание социальной защиты государственных служащих, можно классифицировать по различным признакам, что приблизит нас к пониманию структуры социальной защиты рассматриваемой категории служащих.

В основу классификации элементов, составляющих содержание социальной защиты государственных служащих, могут быть положены различные критерии. Прежде всего, необходимо дать видовую характеристику предоставляемых государством мер защиты. Такие меры, как правило, группируются по трем основным направлениям: социальное обеспечение, социальное страхование, социальная поддержка. Так как мы рассматриваем социальную защиту не только в указанном узком смысле, но и в широком, то есть как политику государства, направленную на комплексное обеспечение прав граждан (социально-экономических, политических, духовных и других), в том числе и государственных служащих, то считаем необходимым указать на четвертое направление — организационно-правовую поддержку. Организационно-правовая поддержка основана на действии ком-

---

<sup>5</sup> Коллизийное право: учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. С.9.

<sup>6</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. С.644.

плексного механизма, включающего различные меры обеспечительного характера, направленные на создание благоприятного делового климата в процессе функционирования государственной службы, обеспечения справедливой оплаты труда государственных служащих, адекватной значимости самой службы в обществе. Важным элементом организационно-правовой поддержки государственных служащих выступает также процесс совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей государственную службу, особенно такие ее институты, как институт оплаты труда, заключения и прекращения действия служебного контракта, дисциплинарной и материальной ответственности, стимулирования служебной деятельности.

В системе социального обеспечения одним из основных видов по количеству обеспечиваемых, по бюджетным затратам является пенсионное обеспечение. В соответствии со статьей 39 Конституцией Российской Федерации гражданам гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потере кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Пенсионное обеспечение государственных служащих осуществляется в соответствии с законодательством, регулирующим соответствующий вид государственной службы. Так, социальное обеспечение государственных гражданских служащих осуществляется на основе нормативных актов, среди которых определяющее значение имеют Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые основы социальной защиты и социальных гарантий, Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>7</sup>, Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>8</sup>, Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>9</sup>, законы субъектов РФ о государственной гражданской службе. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», государственным служащим гарантируется соотношение основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации, государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом. Как было указано выше, в качестве правового основания пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих выступает Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В соответствии со

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч.1). Ст. 4920.

статьей 4 названного закона право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют:

- 1) федеральные государственные гражданские служащие;
- 2) военнослужащие;
- 3) участники Великой Отечественной войны;
- 4) граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;
- 5) граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф;
- 6) граждане из числа космонавтов;
- 7) граждане из числа работников летно-испытательного состава;
- 8) нетрудоспособные граждане.

В предусмотренных законом случаях право на пенсионное обеспечение имеют также и члены семей указанных лиц. Назначаются следующие виды пенсий: 1) пенсия за выслугу лет; 2) пенсия по старости; 3) пенсия по инвалидности; 4) пенсия по случаю потери кормильца; 5) социальная пенсия. Таким образом, специальным видом пенсии для государственных гражданских служащих является пенсия за выслугу лет.

По общему правилу пенсия за выслугу лет государственным гражданским служащим назначается при наличии следующих условий: а) стаж государственной гражданской службы (выслуга лет) не менее 15 лет; б) замещение должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев; в) факт увольнения с должности государственной гражданской службы; г) увольнение со службы должно быть произведено по основаниям, указанным в статье 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» со ссылкой на Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К таким причинам увольнения относятся: соглашение сторон служебного контракта; истечение срока действия срочного служебного контракта; расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего; отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы; отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта; отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе; отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом; несоответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы; вос-

становление на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда; избрание или назначение гражданского служащего на государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации или муниципальную должность либо избрание гражданского служащего на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента Российской Федерации или органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации; осуждение гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу; признание гражданского служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; достижение гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе.

Наряду с этим право на пенсию за выслугу лет имеют государственные гражданские служащие, которые на момент увольнения с государственной гражданской службы приобрели право на трудовую пенсию по старости или инвалидности, замещали должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 месяцев, если служебный контракт при увольнении был прекращен по соответствующим основаниям.

При увольнении с государственной гражданской службы имеют также право на пенсию за выслугу лет служащие, замещающие непосредственно перед увольнением должности государственной гражданской службы не менее одного полного месяца при суммарной продолжительности выслуги лет не менее 12 месяцев, при условии увольнения по основаниям, указанным в законе.

Федеральные государственные гражданские служащие, уволенные с государственной службы по собственной инициативе, приобретают право на пенсию за выслугу лет до приобретения права на трудовую пенсию по старости (инвалидности) при наличии у них выслуги лет не менее 25 лет, если непосредственно перед увольнением они замещали должности федеральной государственной службы не менее семи лет.

Выслуга лет, дающая право на пенсию государственным гражданским служащим исчисляется на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2003 года № 570 «О порядке включения в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии

за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы, государственных должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации»<sup>10</sup> с учетом Перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года<sup>11</sup>.

Пенсия за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим, имеющим выслугу не менее 15 лет, назначается в размере 45 процентов среднемесячного заработка за вычетом страховой части трудовой пенсии по старости либо за вычетом трудовой пенсии по инвалидности. В целях стимулирования продолжительности государственной службы размер пенсии за выслугу лет увеличивается на три процента за каждый полный год стажа государственной гражданской службы, однако сумма пенсии за выслугу лет и страховая часть трудовой пенсии не должны превышать при этом 75 процентов среднемесячного заработка федерального гражданского служащего. Ограничение установлено не только для общего размера пенсии, но и при исчислении среднемесячного заработка, из которого определяется размер пенсии. В соответствии со статьей 21 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» для определения размера пенсии за выслугу лет принимается во внимание среднемесячный заработок за последние 12 полных месяцев федеральной государственной гражданской службы, предшествующих дню ее прекращения либо дню достижения возраста, дающего права на трудовую пенсию. Размер среднемесячного заработка, из которого определяется пенсия за выслугу лет не может по общему правилу превышать коэффициент 2,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения), установленного государственному гражданскому служащему в указанном 12-месячном периоде. При исчислении среднемесячного заработка, необходимого для определения размера пенсии за выслугу лет, во внимание также принимается Перечень соответствия отдельных государственных должностей федеральной государственной службы и государственных должностей федеральных государственных служащих должностям федеральной государственной гражданской службы применительно к должностным окладам, по которым исчисляется размер пенсии за выслугу лет, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2009 года № 1311<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. № 38. Ст. 3661.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4926.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5627.

Структура заработка для исчисления пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим определена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 818 «Об утверждении правил определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих»<sup>13</sup>.

По общему правилу в заработок включаются:

а) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью федеральной государственной гражданской службы (далее — должностной оклад);

б) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином федеральной государственной гражданской службы;

в) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на федеральной государственной гражданской службе;

г) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия федеральной государственной гражданской службы;

д) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

е) ежемесячное денежное поощрение;

ж) премии за выполнение особо важных и сложных заданий;

з) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Размеры пенсий за выслугу лет государственным гражданским служащим, проживающим в районах Крайнего Севера, исчисляются с применением районного коэффициента, устанавливаемого Правительством Российской Федерации в зависимости от района (местности) проживания.

Пенсионное обеспечение военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов осуществляется на основе Федерального закона 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»<sup>14</sup> с учетом положений Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>15</sup>. Пенсионное обеспечение осуществляется посредством назначения и выплаты

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5068.

<sup>14</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. №9. Ст. 328.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4595.

следующих пенсий: за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца членам семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Пенсии за выслугу лет назначаются при наличии двух условий:

- выслуги лет на день увольнения продолжительностью 20 лет и более;

- факта оставления военной либо правоохранительной службы.

Наряду с этим право на пенсию за выслугу лет имеют военнослужащие, а также сотрудники правоохранительных органов, достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, увольняемые в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе, по состоянию здоровья либо организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общего (смешанного) стажа работы 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет шести месяцев составляет военная служба и (или) служба в правоохранительных органах.

Выслуга лет, необходимая для назначения пенсии военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, исчисляется в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Более подробно правила исчисления выслуги лет продублированы постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Размеры пенсии производны от продолжительности выслуги лет, а также стажа работы, дающего право на трудовую пенсию. Так, при наличии выслуги 20 лет пенсия составляет 50 процентов денежного довольствия, определенного в законе; кроме этого за каждый год выслуги сверх 20 лет размер пенсии увеличивается на 3 процента денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия, но не более 85 процентов указанного довольствия. При наличии смешанного стажа 25 лет, из которого выслуга составляет не менее 12 лет и шести месяцев, пенсия назначается в размере 50 процентов денежного довольствия, определенного в законе, и за каждый год — 1 процент от суммы денежного довольствия.

---

<sup>16</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3753.

Для пенсии за выслугу лет установлен минимальный размер. К пенсии за выслугу лет установлены надбавки и повышения.

С 1 января 2012 года после вступления в законную силу Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» размеры пенсий сотрудникам органов внутренних дел подлежат перерасчету. В соответствии со статьей 13 сотрудникам органов внутренних дел пенсии исчисляются исходя из 54 процентов окладов по должности, специальному званию и процентной надбавки за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. С 1 января 2013 года ежегодно указанный процент исчисления окладов и надбавки для расчета пенсии увеличивается на 2 процента до достижения 100 процентов соответствующих сумм денежного довольствия.

Федеральным законом от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» регламентирован порядок назначения и выплаты пенсий по инвалидности, а также по случаю потери кормильца.

Наряду с пенсионным обеспечением государственные служащие имеют право на получение пособий. Пособия — это денежные выплаты, осуществляемые в связи с необходимостью возместить утраченный заработок либо с иными обстоятельствами, перечисленными в законе.

Действующим законодательством предусмотрены следующие виды пособий:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- единовременные пособия для граждан из числа детей-сирот;
- пособие по безработице;
- единовременное пособие медицинским работникам, заразившимся вирусом иммунодефицита человека при исполнении ими своих служебных обязанностей;
- единовременное пособие гражданам при возникновении поствакцинального осложнения;
- единовременное пособие гражданам, привлеченным для борьбы с

терроризмом;

- ежемесячное пособие детям погибших (пропавших без вести) военнослужащих;

- ежемесячное пособие супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;

- единовременное и ежемесячное пособия гражданам, проходившим военную службу, при увольнении с военной службы;

- единовременное пособие вынужденным переселенцам;

- единовременное пособие беженцам;

- пособие на погребение.

Из указанного перечня, пособия государственным служащим назначаются на равных основаниях с остальными гражданами Российской Федерации.

Помимо пособий государственным служащим выплачиваются компенсации. Для целей нашего исследования обратимся к компенсации при увольнении с государственной службы соответственно по видам. В таблице приведены нормы законов, регулирующих вопросы выплаты компенсаций при увольнении, в частности в связи с организационно-штатными мероприятиями:

Федеральный закон «О государственной гражданской службе»	Статья 31. Компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. При этом выходное пособие не выплачивается
Федеральный закон «О статусе военнослужащих»	Статья 23. Единовременное пособие. При общей продолжительности военной службы: менее 10 лет — в размере 5 окладов денежного содержания; от 10 до 15 лет — в размере 10 окладов денежного содержания; от 15 до 20 лет — в размере 15 окладов денежного содержания; 20 лет и более — в размере 20 окладов денежного содержания. Военнослужащим — гражданам, награжденным в период прохождения военной службы государственным орденом (орденами) или удостоенным почетных званий Союза ССР или Российской Федерации, размер единовременного пособия увеличивается на два оклада денежного содержания
Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в	Статья 3. Сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет 20 лет и более, при увольнении со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжитель-

<p>отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>	<p>ность службы в органах внутренних дел которых составляет менее 20 лет, при увольнении со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов денежного содержания. Сотрудникам, удостоенным в период прохождения службы в органах внутренних дел государственных наград (государственной награды) СССР или Российской Федерации либо почетного звания, размер единовременного пособия увеличивается на один оклад денежного содержания. Гражданам, уволенным со службы в органах внутренних дел без права на пенсию, проходившим службу в органах внутренних дел и имеющим общую продолжительность службы в органах внутренних дел менее 20 лет, ежемесячно в течение одного года после увольнения выплачивается оклад по специальному званию.</p>
<p>Федеральный закон «О службе в таможенных органах»</p>	<p>Статья 51. Сотрудникам таможенных органов при увольнении со службы в таможенных органах выплачивается единовременное пособие при выслуге: 1) менее 10 лет — в размере 5 окладов месячного денежного содержания; 2) от 10 до 15 лет — в размере 10 окладов месячного денежного содержания; 3) от 15 до 20 лет — в размере 15 окладов месячного денежного содержания; 4) свыше 20 лет — в размере 20 окладов месячного денежного содержания. Размер единовременного пособия сотрудникам таможенных органов, награжденным в период прохождения службы в таможенных органах государственными наградами Российской Федерации, увеличивается на два оклада месячного денежного содержания. Сотрудникам таможенных органов, имеющим выслугу менее 15 лет и уволенным со службы в таможенных органах, в течение одного года после увольнения выплачивается пособие в размере одного месячного оклада по присвоенному специальному званию. Сотрудникам таможенных органов, имеющим выслугу от 15 до 20 лет и уволенным со службы в таможенных органах, в течение пяти лет после увольнения выплачивается ежемесячное пособие в размере 40 процентов оклада месячного денежного содержания. За каждый год службы свыше 15 лет размер ежемесячного пособия</p>

	увеличивается на три процента оклада месячного денежного содержания.
--	--

Из приведенных в таблице данных следует, что при одной и той же причине увольнения государственным служащим устанавливаются совершенно неодинаковые гарантии социальной защиты, причем не только по различным, но и по одному виду государственной службы — правоохранительной. Подходы в установлении гарантий также не одинаковые. Так, если на размер компенсации в связи с увольнением с государственной службы военнослужащих и служащих правоохранительных органов влияет выслуга лет, то для гражданских служащих в данном случае выслуга лет не принимается во внимание. Размер единовременного пособия военнослужащим, а также сотрудникам таможенных органов исчисляется по совершенно идентичным критериям применительно к выслуге лет. Для сотрудников органов внутренних дел необъяснимо установлен иной порядок определения размера единовременного пособия. Наконец, военнослужащим и сотрудникам таможенных органов, награжденным государственными наградами размер единовременного пособия при увольнении увеличивается на два оклада денежного содержания, а сотрудникам органов внутренних дел в аналогичном случае — на один размер оклада денежного содержания.

В соответствии с законодательством о государственной службе государственные служащие подлежат обязательному социальному страхованию. Так, на основании статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе» гражданские служащие имеют право на медицинское страхование, а также обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом. В соответствии со статьей 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим гарантируется обязательное государственное личное страхование. Страхование военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов обеспечивается также нормами Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»<sup>17</sup>. В Федеральном законе Российской Федерации «О полиции» такие гарантии предоставлены на основании ста-

---

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

ты 43, в соответствии с которой жизнь и здоровье сотрудников полиции застрахованы за счет бюджетных ассигнований. Жизнь и здоровье судебных приставов также подлежат обязательному социальному страхованию за счет бюджетных ассигнований.

Таким образом, государственным служащим гарантируются права на государственное социальное страхование, а также медицинское страхование.

Наличие нормативно закрепленных гарантий государственного страхования, тем не менее, не устраняет всех проблем, связанных с реализацией страховой политики государства в отношении государственных служащих. Так, Ю.Г. Шпаковский, Е.Ю. Романов, обоснованно указывая на проблему соотношения трудового и административного законодательства применительно к вопросам страхования, отмечают: «Если служебный контракт не является разновидностью трудового договора, то, согласно налоговому законодательству и законодательству о социальном страховании, выплаты по данному контракту не являются объектом обложения единым социальным налогом (ст. 236 Налогового кодекса РФ), а также объектом обложения взносами на обязательное пенсионное страхование (ст. 10 Федерального закона от 15.12.01 «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>9</sup>) и на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ст. 5 Федерального закона от 24.07.98 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>18</sup>. В связи с этим авторы справедливо полагают, что для государственных гражданских служащих необходимо создать специальную систему социального обеспечения. В настоящее время в связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 № 213-ФЗ<sup>19</sup> «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» глава 24 Налогового кодекса Российской Федерации, включающая статью 236 утратила силу. Однако правовое регулирование социального страхования государственных гражданских служащих требует дальнейшего совершенствования и развития. До настоящего времени не принят федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации. Таким

---

<sup>18</sup> [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_16\\_5.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_16_5.htm)

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

образом, с точки зрения институционального подхода можно сделать вывод о том, что социальное страхование государственных гражданских служащих как институт административного права отсутствует.

Как отмечалось выше, в основу классификации мер социальной защиты государственных гражданских служащих могут быть положены различные критерии. Например, время их предоставления. По времени предоставления меры социальной защиты разделяются на предоставляемые в период государственной службы (сопутствующие государственной службе) и предоставляемые после ее окончания (постслужебные меры социальной защиты). По субъектам защиты меры подразделяются на предоставляемые самим государственным служащим и членам их семей. По объектам меры социальной защиты государственных служащих можно разделить на направленные на защиту служебных интересов (карьерный рост, возможность реализовать субъективные способности к служебной деятельности, правомерность и соразмерность дисциплинарной ответственности); материальных интересов (достойный уровень оплаты труда и социального обеспечения, четко определенные пределы материальной ответственности); чести и достоинства.

Важнейшей составляющей социальной защиты государственных служащих является организационно-правовая поддержка, аккумулирующая нормативно-правовое и организационное обеспечение их государственно-служебной деятельности.

## **1.2. Современные механизмы стимулирования эффективной государственной службы как необходимый элемент социальной защиты государственных служащих**

Развитие законодательства, регулирующего стимулирование деятельности сотрудников, невозможно без выработки концептуальных положений, отражающих согласованные позиции законодательной и исполнительной ветвей власти, учитывающих интересы и потребности различных категорий сотрудников, пенсионеров и ветеранов МВД России и членов их семей. Осуществление мер по стимулированию деятельности сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел должно быть при этом адекватным состоянию экономики, социальной сферы и финансовым возможностям государства.

Стимулирование деятельности является одной из функций социального управления и означает воздействие на сознание личности и поведение индивида с целью побуждения его к активным действиям, способствующим достижению целей управления. Такое воздействие может осуществляться в отношении различных субъектов, стимулирование деятельности которых предполагает знание условий, определяющих поведение людей, и факторов, побуждающих их к конкретной деятельности.

Проблемы стимулирования и мотивации деятельности начали активно исследоваться в середине прошлого века в связи с бурным развитием науки управления — менеджмента. И в настоящее время исследователей по-прежнему привлекает экономический аспект мотивации, хотя в последние годы предмет исследования существенно расширяется (труды Л.А. Аксенова, Н.П. Барабанова, Д.А. Брыкова, Р.В. Нагорных, В.И. Огородникова, С.Х. Шамсунова, Я.С. Якушкина и др.).

Вместе с тем обращает на себя внимание почти полное отсутствие комплексных исследований по проблемам стимулирования и мотивации в системе правоохранительных органов. Это, конечно же, не означает, что такие исследования не проводились, однако они затрагивали отдельные аспекты комплекса проблем, связанных с созданием эффективного механизма стимулирования деятельности сотрудников правоохранительных органов (труды М.Г. Дебольского, А.И. Папкина, Е.В. Петухова, В.М. Позднякова, И.Б. Пономарева, В.И. Черненилова, И.В. Якушева и др.). В то же время актуальными становятся комплексные исследования, обосновывающие создание эффективного правового механизма стимулирования деятельности сотрудников с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности.

Стимулирование обычно оказывается эффективнее прямого воздействия, однако по своей организации оно гораздо сложнее. Как отмечает Г.М. Мякишев, «когда есть личная заинтересованность, человек старается. Чем выше мотивация, тем больше отдача. И если она очень высокая, человек делает все возможное, а иногда и невозможное. Заинтересовать людей можно только с помощью системы стимулов». Здесь стимул — выражение целенаправленного внешнего воздействия, усиливающего побуждение к определенному поведению. Общеизвестно, что стимулами деятельности всегда выступают определенные факторы, образующие их систему, характер которой обусловлен природой общественно-экономических и государственно-правовых отношений и положением разных социальных групп в обществе и различных организациях. Организационные, социально-психологические и правовые аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников обусловлены их личностными особенностями: мотивацией деятельности сотрудников, их ценностными ориентациями, а также социально-психологическим климатом в коллективе, стилем руководства, социально-правовым статусом начальника, подчиненных и др.

Разрабатывая механизмы совершенствования деятельности сотрудников как отдельных подразделений, так и органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в целом, руководство должно активизировать систему стимулов, мотивов и потребностей. В организационном контексте мотивация — это процесс, с помощью которого руководство побуждает подчиненных действовать для достижения организационных целей, тем самым удовлетворяя их личные желания и потребности. Даже если созда-

ется впечатление, что сотрудники действуют только ради достижения общих целей правоохранительного органа, то все равно ведут они себя так потому, что уверены, что это лучший способ достижения собственных целей и удовлетворения собственных потребностей. По мнению исследователей содержания мотивации (теория иерархии потребностей А.Маслоу, двухфакторная теория Ф.Херцберга, теория мотивации Д. МакКлеланда), модель процесса мотивации имеет всего три элемента: потребности, целенаправленное поведение, удовлетворение потребностей. При этом потребности представляют собой желание или стремление к определенному осязаемому или неосязаемому результату. В то же время мотивация – это процесс управления выбором определенного способа достижения целей и удовлетворения потребностей. В таком аспекте мотивацию трактуют представители процессуальных теорий мотивации, среди которых выделяются четыре основные: теория ожидания В. Врума, расширенная модель ожидания Л.Портера и Э. Поулера, теория справедливости Д.С. Эдамса и теория усиления, популяризованная Б.Ф. Скиннером.

В. Врум первым определил мотивацию как процесс управления выбором, а в настоящее время таковой ее определяют большинство представителей современных процессуальных теорий мотивации. Исследователь утверждал, что любой человек постоянно находится в состоянии мотивации, причем подчиненные работают наиболее продуктивно, когда они уверены, что оправдаются их ожидания в трех областях: в отношении между затраченными усилиями и полученными результатами; в отношении определенного вознаграждения или поощрения в ответ на достигнутый уровень результатов; в отношении ценности для подчиненного полученного им поощрения или вознаграждения.

Процессуальная теория В.Врума довольно трудна в применении, однако она обосновывает положение о том, что для разных людей одно и то же вознаграждение имеет неодинаковую степень привлекательности и позволяет сделать следующие практические выводы, которые важно учитывать в том числе и при разработке мер стимулирования деятельности сотрудников:

- процесс сравнения потребностей подчиненных с вознаграждением (материальным, моральным) должен быть систематическим и максимально рациональным. При этом важно помогать подчиненным точнее формулировать свои потребности и на этой основе разрабатывать программы, с помощью которых можно обеспечить максимально эффективную мотивацию деятельности сотрудников;

- сотрудникам зачастую требуется помощь, чтобы осознать связь между затраченными усилиями, полученным результатом, вознаграждением и удовлетворением потребностей, и эта помощь должна быть им оказана;

– в связи с тем, что для разных сотрудников приоритетными являются самые разнообразные потребности и, следовательно, ценность полученного вознаграждения для всех не одинакова, руководитель может усилить мотивационный потенциал вознаграждений, если поймет, какие стимулы наиболее эффективны для каждого подчиненного.

Психологи Л. Портер и Э. Лоулер разработали модель мотивации, которая соединила в себе основные идеи содержательных теорий (А. Маслоу, Ф. Герцберга и Д. МакКлеланда) с идеями процессуальной теории В. Врума. Интегрированный подход исследователей проблем мотивации основывается на изучении взаимосвязи между выполнением работы и удовлетворением. Идея о том, что работа ведет к удовлетворению,— наиболее важный вывод, сделанный Л. Портером и Э. Лоулером. Их позиция существенно отличается от позиций многих исследователей, которые утверждают, что удовлетворение ведет к более хорошей работе (принцип: «чем счастливее служащие, тем лучше они работают»). Л. Портер и Э. Лоулер подтвердили идею о том, что «чем лучше служащие работают, тем сильнее у них чувство удовлетворенности». Интересно, что это утверждение в настоящее время поддерживают большинство исследователей и менеджеров — практиков.

Разработанная и обоснованная Л. Портером и Э. Лоулером расширенная модель ожидания позволяет учитывать руководителям намного больше мотивационных элементов, чем модель В. Врума. Однако она субъективна и достаточно трудна для реального применения. И все же в ней содержатся базовые положения, позволяющие при рациональном их практическом использовании повысить эффективность стимулирования деятельности сотрудников.

Еще один широкоизвестный процессуальный подход к мотивации носит название «теория справедливости», которая была популяризирована Д. С. Адамсом. Теория справедливости постулирует, что человек субъективно определяет отношение полученного им вознаграждения к затраченным усилиям, а затем соотносит его с вознаграждением других людей, выполняющих аналогичную работу. Положения теории справедливости достаточно просты, однако она обладает достаточно большой ценностью для руководителя, который стремится понять мотивацию своих подчиненных.

Исходя из теории справедливости, руководитель должен учитывать, что:

- проблемы с подчиненными возникают тогда, когда они чувствуют, что к ним несправедливо отнеслись;
- подчиненных зачастую интересует не столько абсолютный уровень их вознаграждения, а размер этого вознаграждения по сравнению со своими коллегами;
- критерии и показатели измерения вклада каждого из подчиненных в общую работу и используемых механизмов (инструментов) стиму-

лирования должны быть известны всем сотрудникам еще до того, как их работа началась, причем они должны быть представлены в как можно более ясной и понятной форме.

Широкое применение нашла теория усиления психолога В. Ф. Скиннера, согласно которой поведение людей обусловлено результатом их действий в подобной ситуации в прошлом, т.е. служащие извлекают уроки из опыта предыдущей работы, стараются выполнять те задания, которые ведут к желаемому результату, и избегать тех заданий, которые приводят к нежелательному.

Для того чтобы успешно применять теорию усиления, нужно понять необходимость и возможности управления последствиями поведения сотрудников. У руководителя есть четыре варианта действий:

- при положительном подкреплении руководитель поощряет определенное поведение, обеспечивая ожидаемые сотрудником последствия;
- при негативном или нежелательном поведении наступают и нежелательные последствия, что делается для того, чтобы в следующий раз сотрудник не вел себя подобным образом;
- используя эффект «тушения», руководитель может ослабить нежелательное поведение сотрудника тем, что не обеспечивает желаемого им вознаграждения;
- наказание как способ устранить нежелательное поведение, обеспечивая нежелательные последствия.

Представленные процессуальные теории мотивации пытаются объяснить, как возникает целенаправленное поведение, как оно направляется, поддерживается и заканчивается. На основе анализа содержательных и процессуальных теорий мотивации важно создать такую систему стимулирования, которая с учетом потребностей сотрудников обеспечила бы максимально результативное и целенаправленное их поведение для достижения установленных целей и решения определенных задач.

Стимулирование принято разделять на материальное и нематериальное, положительное (позитивное) и отрицательное (негативное). Основной формой материального стимулирования в органах внутренних дел является денежное довольствие сотрудников, которое необходимо рассматривать вместе с системой социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам. Стимулирующая положительная роль денежного довольствия и системы социальных гарантий определяется тем, что они ставят материальное вознаграждение сотрудника в зависимость от качества и количества труда (результатов служебной деятельности), выслуги лет, интенсивности служебной деятельности, психологических нагрузок, риска для жизни и здоровья и т.п.

В основу системы материального стимулирования сотрудников должны быть положены следующие принципы:

- справедливое вознаграждение, учитывающее значимость для общества и государства деятельности сотрудников, а также уровень ее опасности и степень риска для их жизни;

- недопустимость ухудшения материального положения сотрудников;

- совершенствование структуры денежного довольствия сотрудников с учетом особенностей правоохранительной деятельности в целях повышения доли оклада денежного содержания в общем объеме денежного довольствия;

- совершенствование механизма регулярной индексации денежного довольствия и социальных выплат сотрудникам исходя из уровня инфляции с учетом социально-экономических показателей развития государства;

- обеспечение заинтересованности сотрудников в повышении результативности служебной деятельности, достижении установленных целей;

- эффективное сочетание материального и нематериального стимулирования сотрудников с учетом результатов их профессиональной служебной деятельности.

Вступающими в действие с 01.01.2012 года нормативными документами вводится новая система денежного довольствия сотрудников полиции, размеры которого существенно увеличатся по сравнению с существующими. Ни для кого не секрет, что существующие размеры денежного довольствия сотрудников не отвечают уровню и динамике цен, затратам труда в аспекте их реальных потребностей, профессионально-квалификационных характеристик, степени риска для жизни при выполнении служебных обязанностей. Они не соответствуют и значимости для общества задач, которые призвана решать государственная правоохранительная служба. В целях обеспечения эффективной мотивации и стимулирования деятельности сотрудников необходимо обеспечить справедливое вознаграждение сотрудников с учетом сложности и напряженности их профессиональной деятельности. В соответствии с этим величину денежного довольствия сотрудников нужно увязывать со сложностью и важностью выполняемых задач, уровнем оплаты труда соответствующих по квалификации и профессиональным качествам работников внебюджетного сектора экономики, а также с необходимостью для общества правоохранительной деятельности и уровнем опасности для жизни и здоровья.

Анализ зарубежного опыта в сфере выплаты денежного вознаграждения и стимулирования деятельности сотрудников полиции показывает, что в развитых странах размер вознаграждения сотрудников полиции обычно ориентирован на уровень оплаты труда «среднего класса» в целом по стране. Определить такой уровень непросто, т.к. для этого необходимо изучить и проанализировать уровень и динамику оплаты труда работников и сотрудников полиции с учетом уровня образования специалистов, их

квалификации, сложности и значимости выполняемых задач, степени важности для общества и государства деятельности специалистов. Затем важно проанализировать и сравнить полученную информацию с уровнем денежного довольствия всех категорий сотрудников полиции, оценить полученные данные, дать рекомендации по результатам анализа, учитывая выделяемые для выплаты вознаграждений средства федерального бюджета. Такая работа требует огромных организационных, методологических, информационных и финансовых затрат. Однако она может явиться положительным примером при определении уровня денежного довольствия сотрудников и позволит в перспективе давать более объективную оценку при сравнительном анализе важности и значимости для общества их деятельности, с одной стороны, уровня благосостояния, и реальных потребностей сотрудников — с другой.

В то же время существует необходимость дальнейшей оптимизации существующей системы денежного довольствия сотрудников за счет изменения структуры образующих ее элементов и их значимости. Именно в этой связи особую актуальность приобретают вопросы, связанные с разработкой эффективной системы материального стимулирования сотрудников. Высказывается мнение, что «совершенствование структуры денежного довольствия служащих правоохранительной службы» должно осуществляться в направлении «повышения доли оклада денежного содержания в общем размере денежного довольствия». Однако сторонники такой позиции не учитывают то обстоятельство, что чем выше доля оклада денежного содержания в структуре денежного вознаграждения, тем меньше возможностей эффективного материального стимулирования сотрудников. Ведь именно размеры и порядок осуществления дополнительных выплат в структуре денежного довольствия сотрудников позволяют увязывать денежные выплаты с показателями результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников. Показательна в этом отношении система оплаты труда государственных гражданских служащих, для которых законодательно предусмотрено, что по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда, при котором оплата труда гражданских служащих производится в зависимости от показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Важное значение в качестве условия и одновременно принципа материального стимулирования сотрудников имеет недопустимость ухудшения их материального положения. В связи с этим важно не только сопоставлять уровень материального вознаграждения сотрудников и средней по стране заработной платы наемных работников, но и осуществлять индексацию размеров окладов денежного содержания сотрудников и выплат социального характера с учетом социально-экономических показателей раз-

вития государства, а также особенностей государственной правоохранительной службы. При планировании индексации денежных выплат сотрудникам необходимы:

- строгие и обоснованные прогнозные оценки инфляционных процессов;
- гибкие механизмы корректировки выплат в процессе индексирования, то есть приведение реальных размеров денежных выплат в соответствие с фактическими размерами инфляции.

Такие меры позволят своевременно разрешать проблемы, возникающие из-за несоответствия в уровне инфляции и размерах индексируемых денежных выплат.

Кроме того, индексация денежного довольствия сотрудникам требует учета следующих факторов:

- динамики номинальных и реальных доходов в стране;
- изменения стоимости жизни различных категорий населения;
- особенностей деятельности сотрудников;
- особых экономических факторов, определяемых требованиями экономического развития страны (в частности — изменения уровня цен, инфляции);
- социальных и политических факторов, связанные с необходимостью охраны правопорядка в государстве, отдельных регионах.

В этом направлении может быть использована положительная практика, установленная законодательством о государственной гражданской службе. Здесь предусмотрено, что размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом изменения уровня инфляции (потребительских цен).

Весьма эффективным при правильной его организации является нематериальное стимулирование сотрудников. Нематериальное стимулирование представляет собой систему способов воздействия через стимулы, которые можно представить следующими видами: организационно-системные, социально-психологические, социально-бытовые. Основанием такого деления служит то, из какого источника исходит то или иное поощрение (взыскание), кто отвечает за эффективное использование тех или иных поощрений (взысканий), какие потребности удовлетворяет то или иное поощрение (взыскание).

Организационно-системное нематериальное стимулирование сотрудников — это стимулирование, регулирующее поведение сотрудника на основе изменения чувства его удовлетворенности профессиональной деятельностью, значимостью для общества ее результатов. Организационно-системное стимулирование предполагает привлечение сотрудников к участию в деятельности правоохранительного органа через постановку це-

лей их работы, которая представляется важной частью деятельности по обеспечению правопорядка. При этом стимулирование сотрудников зависит от характеристик целей, поставленных перед ними.

Как показывает анализ опросов, проводимых в отношении государственных служащих, наибольшее влияние на трудовую мотивацию работников оказывают следующие характеристики выполняемой ими работы:

- усиливает мотивацию осознание значимости достижения поставленной перед работником цели в достижении целей деятельности органа;
- усиливает мотивацию законченность задания, т.е. возможность выполнения тех или иных операций от начала до конца;
- усиливает мотивацию осознание того влияния, которое окажет выполнение задания на результаты деятельности органа;
- снижает мотивацию монотонная, однообразная работа, не требующая использования разнообразных профессиональных знаний, умений, навыков;
- снижает мотивацию отсутствие необходимой информации, невозможность ее получения, накладываемые ограничения в процессе выполнения работы.

Очень важным для организационно-системного регулирования является представление необходимой и одновременно достаточной самостоятельности исполнителю, т.е. степени свободы и права планировать, определять график работ, выполнять работу по своему усмотрению. Расширение возможностей для принятия сотрудником самостоятельных решений повышает чувство личной ответственности за выполняемую работу. Сотрудник, разделяющий цели и ценности деятельности правоохранительного органа, способен в рамках определенного для него задания сам устанавливать для себя конкретные задачи, находить пути их решения и контролировать себя. Поэтому влиять надо не на самого сотрудника как такового, а на его реальные цели и жизненные ценности, чтобы через них воздействовать на исполнение им профессиональных и служебных обязанностей.

Таким образом, перед руководителем стоит сложная задача, требующая вдумчивого изучения нужд, потребностей, ожиданий своих подчиненных. Только решив такую задачу, руководитель сможет ставить перед каждым сотрудником индивидуальные цели и задачи в соответствии с их индивидуальными интересами. При этом от руководителя требуется создание определенных организационных условий для проявления индивидуальности и самостоятельности подчиненных. Руководитель не должен осуществлять мелочную опеку над сотрудниками, что обычно угнетает подчиненных и вызывает у них чувство недоверия, он должен спрашивать с подчиненных за конечный результат их работы, а не вмешиваться без достаточных для этого оснований в процесс ее выполнения.

К организационно-системному стимулированию относятся также кадровые перестановки и ротация. Анализ исследований показывает, что

практически любая кадровая перестановка, результатом которой становится перемещение сотрудника на вышестоящую должность, связанная с повышением его профессионального или должностного статуса, дает позитивный эффект в плане нематериального стимулирования сотрудника. Психологи связывают это с актуализацией мотивации достижения, удовлетворением потребности в признании (позитивной оценке со стороны руководства, других значимых людей), потребности в риске, потребности в самореализации.

На обеспечении потребностей сотрудников в самореализации, самосовершенствовании, самовыражении основано организационно-системное стимулирование, развивающее творческое отношение к профессиональной деятельности. Возможности самореализации зависят от уровня образования, профессиональной подготовки сотрудников, от их творческого потенциала. Стимулом здесь выступает непосредственно процесс профессиональной деятельности, в содержании которого имеются (или отсутствуют) творческие элементы. Использование творческих стимулов предполагает создание условий для свободного выбора сотрудником способов решения задач, выбора из совокупности решений оптимального, дающего наилучший результат. При этом человек проявляет свои потенциальные возможности, самореализуется в процессе профессиональной деятельности, получает удовлетворение от этого процесса. Если творческие стимулы оказываются действенными и руководитель уверен в том, что у сотрудника есть необходимый потенциал, то можно усложнить задания и решаемые сотрудником задачи, что послужит основой для расширения сферы деятельности творческих стимулов.

В качестве организационно-системного стимула можно использовать организацию процедуры оценки и самооценки работы сотрудника. Однако при этом важно учитывать, что процедура оценки не должна вызывать потерю чувства безопасности сотрудника, т.к. страх низкой (неудовлетворительной) оценки деятельности сотрудника и ее результатов, по мнению психологов, либо действует непродолжительно и быстро компенсируется, либо деятельность сотрудника сразу начинает направляться только на его компенсацию. И то, и другое не позволит обеспечить достижение целей стимулирования сотрудника, неизбежно скажется на результатах его профессиональной и служебной деятельности.

Осуществляя оценку и контроль деятельности сотрудника, руководителям органа (непосредственным начальникам) важно создать условия, при которых сотрудники, работу которых оценивают, были бы осведомлены о требованиях, предъявляемых к результатам их деятельности. Оценка и контроль призваны стимулировать не просто желание (стремление) сотрудников работать с высокой отдачей, «выкладываться» на работе, но и их настрой на достижение требуемых результатов профессиональной деятельности, на исполнение должностных обязанностей в соответствии с ус-

тановленными требованиями или даже лучше. При этом необходимо помнить, что ошибки в оценке и контроле могут снижать мотивацию сотрудников, а также о том, что как отсутствие контроля, так и чрезмерный, мелочный контроль или несправедливая оценка способны оказывать негативное влияние на желание сотрудника работать с максимальной отдачей.

Важное место в системе организационно-системных стимулов играет стимулирование свободным временем. Этот элемент нематериального стимулирования призван компенсировать повышенные физические, психические, нервно-эмоциональные затраты сотрудника, создает условия для более удобного для сотрудника режима работы, оптимального распределения служебного времени. В результате чрезмерной нагрузки, недостатка свободного времени многие сотрудники трудятся с ощущением хронической усталости, испытывают постоянные нервно-эмоциональные перегрузки. Система стимулирования профессиональной активности предполагает оптимальное соотношение рабочего и свободного времени, так как у сотрудников кроме несения службы с ненормированным временем существуют и другие значимые для них сферы деятельности (например, занятия спортом, воспитание детей, хобби или просто отдых). Если сотрудник нуждается в свободном времени, а его целиком поглощает служебная деятельность, то он будет избегать ее, понижая, таким образом, результативность профессиональной деятельности<sup>20</sup>.

Конкретными формами выражения стимулирования свободным временем в полиции могут быть гибкий график работы, введение дней (часов), когда сотрудник может самостоятельно повышать свою квалификацию, развивать профессиональные умения и навыки, предоставление отгулов за экономию, достигнутую в результате высокой напряженности профессиональной деятельности, сопровождавшейся решением поставленных задач за более короткое время, и др. Стимулирующая функция указанных форм заключается в усилении заинтересованности сотрудников в снижении потерь служебного времени, повышении эффективности и качества выполняемой ими работы. Стимулирование свободным временем, к сожалению, пока не получило в отечественной практике достаточного распространения, несмотря на серьезный стимулирующий эффект фактора свободного времени. Руководители органов внутренних дел редко к нему обращаются, а некоторые вообще не понимают, как можно его использовать в управлении деятельностью сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел. Тем не менее, практика использования этого фак-

---

<sup>20</sup>Исследование, проведенное в США рекрутинговой компанией «RobertHalfNeterNeatioNeal» (Менло-Парк, штат Калифорния), показало, что 76% опрошенных отказались бы от карьерных перспектив в обмен на удобный гибкий график, а почти 66% сказали, что они согласились бы работать за меньшую зарплату ради свободного режима.

тора в стимулировании эффективного решения задач в иных сферах деятельности свидетельствует о том, что это — очень действенный стимул, который может и должен в полной мере использоваться в организации деятельности сотрудников.

Весьма серьезным стимулирующим (или дестимулирующим) фактором является коллегиальный стиль в отношениях между начальниками и подчиненными, не исключающий, а дополняющий установленную и документально закрепленную субординацию в их отношениях. Такой стиль предполагает проведение совещаний и собраний, на которых осуществляется в том числе и информирование подчиненных о тех задачах, которые необходимо решить, и тех проблемах, которые могут возникнуть в процессе их решения. Информирование можно рассматривать в качестве одного из важнейших элементов стимулирования сотрудников. Если сотрудники недостаточно осведомлены о делах, имеющих для них первостепенное значение, то это резко снижает их настрой на работу с высокой отдачей. Потребность в том, чтобы быть информированным, преодолеть состояние неопределенности, неясности в отношении наиболее значимых вопросов, является одной из базовых потребностей человека, в том числе и сотрудника органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Для многих сотрудников сильным стимулом является принадлежность к команде. Часто именно этот стимул не только удерживает сотрудников от поиска новой работы, но и формирует их стремление повысить эффективность профессиональной деятельности. Сотруднику важно понимать, что его профессиональная деятельность — важная (важнейшая) составляющая деятельности коллектива сотрудников подразделения, в котором он проходит службу, что от результативности его деятельности во многом зависит успех решения поставленных задач, что к его мнению прислушивается руководство, что его идеи и предложения ценят и используют в практической деятельности. При этом важно помнить, что отношения внутри коллектива — важный показатель эффективности служебной деятельности как отдельных сотрудников, так и структурного подразделения (органа, отдела) в целом. В коллективе, где отношения построены на сотрудничестве, доверии в сочетании с высокой требовательностью, сотрудники более трудоспособны, креативны и устойчивы к нагрузкам. Такая обстановка, безусловно, стимулирует сотрудников.

Одним из наиболее действенных нематериальных стимулов для сотрудников выступает продвижение по службе, которое сопровождается, во-первых, повышением материального вознаграждения; во-вторых, расширением круга полномочий и соответственно этому — причастности сотрудника к принятию более важных решений; в-третьих, повышением степени ответственности, что заставляет человека работать эффективнее и не допускать промахов и ошибок; в-четвертых, расширением доступа к информации. Тем самым повышение в должности, рассматриваемое в качест-

ве нематериального стимула, позволяет работнику самоутвердиться, почувствовать себя значимым, что, безусловно, делает его заинтересованным в повышении качества своей профессиональной деятельности.

Со стимулированием посредством продвижения по службе тесно связан и такой нематериальный стимул, как стимулирование обучением. На практике обучение сотрудников может охватывать мероприятия по обучению внутри и вне структурного подразделения, где они проходят службу. Плановое обучение сотрудников в период несения службы позволяет использовать собственные ресурсы органа внутренних дел (образовательного учреждения). Если же обучение проходит за пределами места несения службы, то для этого используются возможности образовательных учреждений МВД, а в особых случаях – иных образовательных учреждений. Для сотрудников, проходящих службу в образовательных учреждениях МВД важной формой обучения становятся практико-ориентированные мероприятия, организуемые с участием представителей органов внутренних дел.

В практике сложились две формы обучения сотрудников органов внутренних дел — по месту несения службы и вне его. Наименее затратным и оперативным является обучение по месту несения службы. Оно характеризуется тесной связью с повседневной работой и облегчает вхождение в процесс обучения сотрудников, не привыкших к обучению в аудитории. В качестве эффективных методов обучения на рабочем месте зарекомендовали себя метод усложняющихся знаний, смена рабочего места, ротация и др.

Обучение вне места несения службы может быть более эффективным, но обычно оно связано с дополнительными финансовыми затратами и отвлечением сотрудника от исполнения им служебных обязанностей. Эти обстоятельства особенно проявляются в связи с получением сотрудниками дополнительного образования по полученной им либо смежной специальности, причем не только в ведомственных образовательных учреждениях. Меньших затрат требует использование таких форм обучения и повышения квалификации, как прослушивание курсов лекций, участие в проведении деловых игр, разработка конкретной правоприменительной ситуации, участие в проведении семинаров и круглых столов и др. Регулярность и плановость в проведении обучения и групповых тренингов работает как мотивирующий фактор, так как соотносится с потребностями в профессиональном и личностном росте сотрудников, а также вселяет чувство стабильности и безопасности. Хорошо в связи с этим зарекомендовали себя тренинги, построенные по принципу достижения участниками успеха при решении групповых задач возрастающей сложности.

Рассмотрев первую из представленных групп видов нематериального стимулирования — организационно-системных, обратимся ко второй группе, в которую объединим социально-психологические виды нематери-

ального стимулирования. Социально-психологическое стимулирование представляет такое стимулирование деятельности сотрудников, которое регулирует их поведение на основе использования предметов и явлений, специально предназначенных для выражения общественного признания сотрудника и способствующее повышению его престижа. Такое стимулирование воздействует, прежде всего, на формирование психологического комфорта сотрудников на рабочем месте. Ответственность за функционирование этой группы видов нематериального стимулирования, безусловно, лежит на руководителях, непосредственно отдающих распоряжения сотрудникам, организующих и контролирующих их деятельность.

Социально-психологическое стимулирование включает следующие основные элементы:

- создание условий, при которых сотрудники испытывали бы профессиональную гордость за лучшее исполнение должностных обязанностей, личную ответственность за результаты деятельности, ощущали бы ценность результатов;

- обеспечение возможностей каждому сотруднику на своем месте показать свои способности, выразить себя в деятельности и ее результатах, иметь доказательства того, что именно им внесен наиболее важный вклад в решение поставленной задачи;

- признание, суть которого в том, что особо отличившиеся сотрудники упоминаются на общих собраниях, в специальных докладах высшему руководству, награждаются по случаю праздников и юбилейных дат. Важно учитывать, что признание — это один из наиболее сильных побудительных стимулов: сотрудникам необходимо знать не только то, насколько хорошо они решили поставленные перед ними задачи, но также и то, что их достижения оценены должным образом. Стимулирование, регулирующее поведение сотрудника на основе выражения общественного признания, может выражаться в широком распространении информации о достижениях сотрудников в многотиражных газетах, на специальных стендах (Досках Почета), награждении особо отличившихся сотрудников особыми знаками, грамотами, внесении их имен в специальные книги и т.д.

Третья группа — социально-бытовые виды стимулирования. Такое стимулирование необходимо для оказания помощи сотрудникам в организации бытовой жизни, с тем чтобы дать им возможность в полной мере отдавать свои силы для осуществления эффективной служебной деятельности. Но главное значение этой группы — демонстрация заботы руководства о сотрудниках. Систему социально-бытового обслуживания сотрудников необходимо разрабатывать совместно с финансистами, которые увязывают расходы на социально-бытовое обслуживание с бюджетом, оказывают помощь в расчетах.

Существенное влияние на эффективность деятельности сотрудников оказывает и такой фактор, как условия несения службы. Устранение физи-

ческого и морального дискомфорта должно стать первоочередной задачей для руководства. Создание максимально благоприятных условий несения службы предполагает оптимальную организацию рабочего места, отсутствие отвлекающих шумов (особенно монотонных), достаточную освещенность, темп, режим труда и другие факторы.

Поиск современных механизмов стимулирования эффективной деятельности сотрудников, создания необходимых условий для их карьерного роста с учетом показателей профессионализма и результативности деятельности (приложение 2) нашел отражение в ГУВД по Воронежской области в проведении конкурса на звание «Лучший коллектив уголовного розыска УОВД по городскому округу – город Воронеж» и конкурса на лучшее разыскное дело по розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда.

## **1.2. Экспериментальные аспекты создания современных механизмов стимулирования на государственной службе с учетом показателей профессионализма и результативности служебной деятельности**

Разработка, апробация и внедрение в органах полиции современных механизмов стимулирования эффективной деятельности сотрудников, создание условий для карьерного роста с учетом профессионализма и результативности их деятельности предполагают выяснение мнения сотрудников по ключевым вопросам, определяющим их отношение к действующей системе стимулирования, возможным направлениям ее совершенствования, эффективности использования методов материального и морального стимулирования, работе с кадрами и др. Для этого в структурных подразделениях ГУВД по Воронежской области и в Воронежском институте МВД России проводилось анкетирование, в котором приняли участие соответственно 2260 сотрудников и 312 сотрудников.

Ответы сотрудников анализировались по направлениям, которые были объединены в три группы.

В первой группе содержатся ответы на вопросы, представляющие общую информацию об опрошенных сотрудниках. Так, в анкетировании приняли участие сотрудники структурных подразделений ГУВД, стаж работы которых в правоохранительных органах составляет: до 5 лет – 17 процентов, от 6 до 10 лет – 27 процентов, от 11 до 15 лет – 22 процента, от 16 до 20 лет – 28 процентов, свыше 20 лет – 6 процентов (рисунок 1). Распределение сотрудников института МВД в соответствии со стажем работы в правоохранительных органах составляет: до 5 лет – 11 процентов, от 6 до 10 лет – 20 процентов, от 11 до 15 лет – 30 процентов, от 16 до 20 лет – 29 процентов, свыше 20 лет – 10 процентов (рисунок 2).

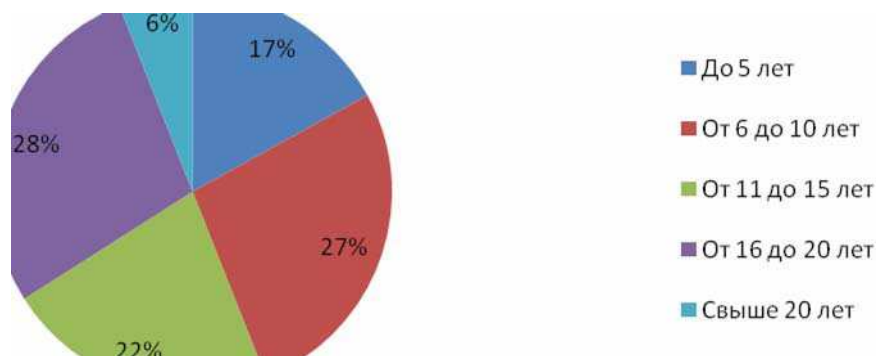


Рисунок 1 - Стаж работы в правоохранительных органах анкетированных сотрудников структурных подразделений ГУВД

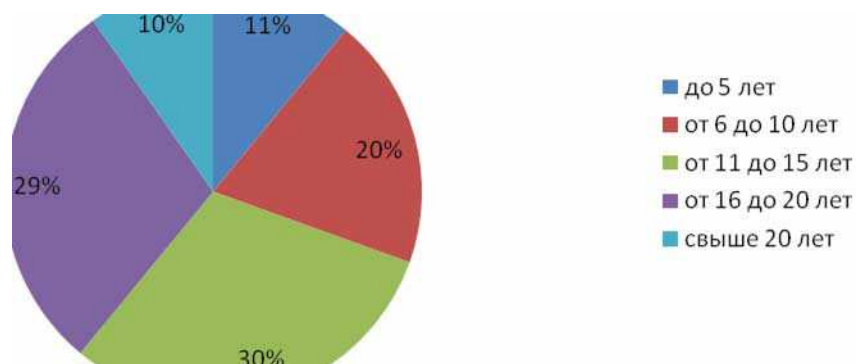


Рисунок 2 - Стаж работы в правоохранительных органах анкетированных сотрудников Воронежского института МВД

В то же время из числа опрошенных более половины (63 процента) сотрудников структурных подразделений ГУВД имеют стаж работы на занимаемой должности менее 5 лет, более 15 лет занимают должность менее 3 процентов опрошенных, а свыше 20 лет – 1 человек (рисунок 3). Из числа опрошенных сотрудников ВИ МВД 63 процента сотрудников имеют стаж

несения службы в занимаемой должности до 5 лет, 24 процента – от 6 до 10 лет, 10 процентов – от 11 до 15 лет, 3 процента – от 16 до 20 лет, стажа, превышающего 20 лет, не имеет ни один сотрудник (рисунок 4).

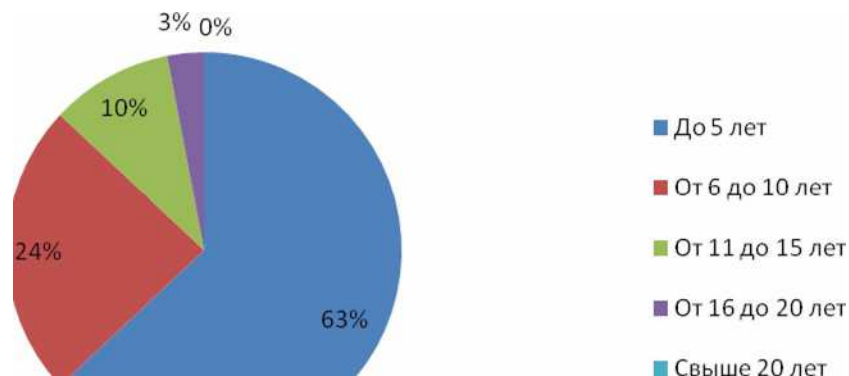


Рисунок 3 - Стаж работы опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД в занимаемой должности

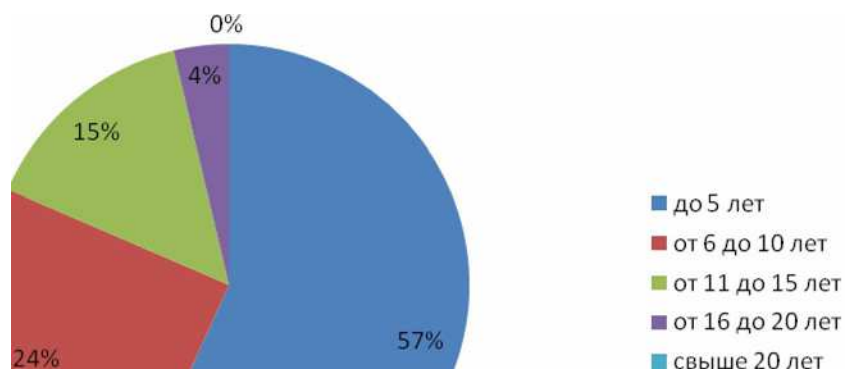


Рисунок 4 - Стаж работы опрошенных сотрудников ВИ МВД в занимаемой должности

Более 80 процентов опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД – в возрасте от 31 года до 50 лет (рисунок 5).

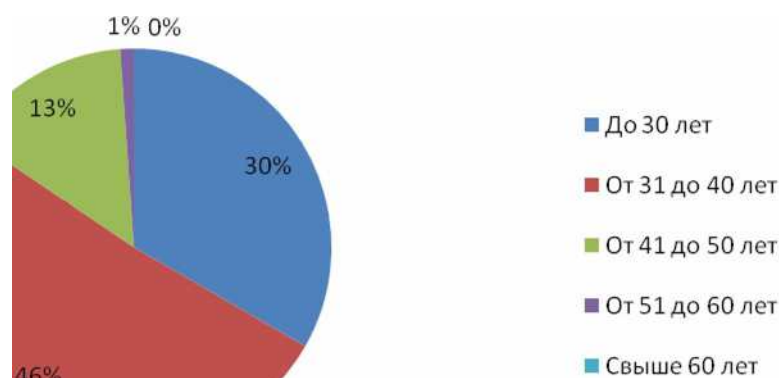


Рисунок 5 - Возраст сотрудников структурных подразделений ГУВД, участвовавших в анкетировании

Среди сотрудников ВИ МВД 33 процента опрошенных – в возрасте до 30 лет, еще 33 процента – в возрасте до 40 лет, 27 процентов – в возрасте до 50 лет, 7 процентов – в возрасте до 60 лет (рисунок 6).

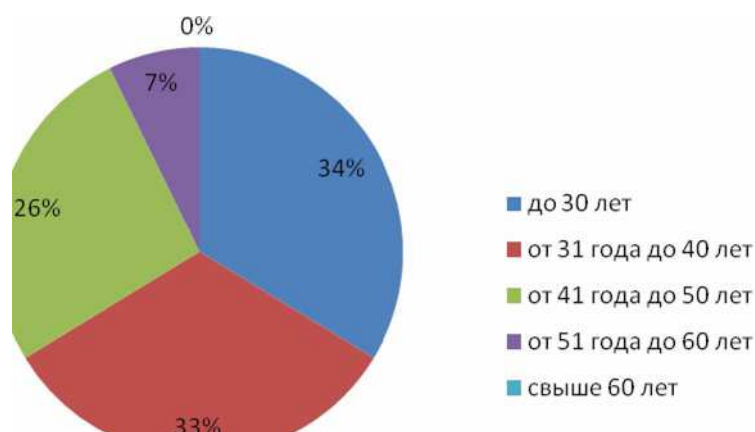


Рисунок 6 - Возраст сотрудников ВИ МВД, участвовавших в анкетировании

Исходя из анализа общих характеристик участников анкетирования, можно утверждать, что в нем приняли участие сотрудники различных воз-

растных групп, причем большая их часть находится в возрастных группах, когда есть необходимый опыт профессиональной деятельности и жизненный опыт. Учитывая различия в характеристиках стажа работы в правоохранительных органах и стажа работы в занимаемой должности, можно утверждать, что большинство участников анкетирования в период несения службы занимали различные должности, что повышает объективность их ответов.

В целом выборку респондентов для анкетирования можно признать репрезентативной, а потому результаты анкетирования можно считать достаточно объективными.

Во вторую группу объединены вопросы, так или иначе связанные с отношением сотрудников к профессиональной служебной деятельности. Изучение оснований, приведших сотрудников на службу в правоохранительные органы, показывает, что мотивация большинства из них (более 50 процентов) в целом соответствует необходимости решать общественно значимые задачи обеспечения правопорядка (убежденность в том, что это очень важная сфера государственной деятельности, потребность в профессиональной самореализации, желание полнее реализовать свои профессиональные знания и навыки и т.п.) (рисунок 7). Лишь для 5 процентов сотрудников основанием выбора профессии послужили мотивы улучшить свое материальное положение. В то же время социальные основания (гарантии постоянной работы, уверенность в завтрашнем дне, соцгарантии служащих и членов их семей) привели на службу в ОВД более трети сотрудников.

Убежденность в том, что это очень важная сфера государственной деятельности, стала главным основанием для выбора службы в ОВД для сотрудников, имеющих различный стаж несения службы (от 18 процентов тех, чей стаж свыше 20 лет, до 27 процентов тех, чей стаж от 11 до 15 лет). Что касается распределения ответов в зависимости от того, какое образование получил сотрудник, то это основание в качестве главного определяют около 30 процентов, но менее 15 процентов гуманитариев. И если почти для 30 процентов юристов или инженеров главным основанием стали устойчивые гарантии постоянной работы, то это основание главным называют лишь 10 процентов военных и экономистов.



Рисунок 7 - Распределение оснований для выбора деятельности, связанной со службой в ОВД сотрудниками структурных подразделений ГУВД

Что касается опрошенных сотрудников ВИ МВД, то распределение ответов на вопрос о том, что послужило основанием для выбора деятельности, связанной со службой в ОВД, показывает, что здесь главными основаниями стали: желание полнее реализовать свои профессиональные умения (22 процента), убежденность в том, что это очень важная сфера государственной деятельности (22 процента), призвание, потребность в профессиональной самореализации (9 процентов), устойчивые гарантии постоянной работы (24 процента) (рисунок 8). Интересно, что убежденность в важности профессиональной деятельности определяют около 40 процентов сотрудников, чей стаж несения службы свыше 20 лет, и 12 процентов тех, чей стаж не превышает 10 лет. В институте МВД социальные гарантии служащих и членов их семей не называет в качестве основания выбора деятельности ни один сотрудник, имеющий стаж несения службы от 6 до 10 и от 11 до 15 лет, а также более 20 лет. Стремление обеспечить перспективы карьерного роста не рассматривает в качестве основания ни один сотрудник института, имеющий стаж несения службы менее 5 лет, а также от 16 до 20 и более 20 лет.



Рисунок 8 - Распределение оснований для выбора деятельности, связанной со службой в ОВД сотрудниками ВИ МВД

Интересно выяснить, насколько сотрудникам удалось реализоваться в профессиональной деятельности. В связи с этим интересные результаты дает анализ ответов на вопрос о том, удовлетворены ли в целом они своей работой и вопрос о том, соответствует ли профессиональная деятельность сотрудников уровню их квалификации.

На вопрос о том, удастся ли сотрудникам структурных подразделений ГУВД полностью реализоваться в профессиональной деятельности, 70 процентов опрошенных дали положительный ответ и лишь 3 процента уверены в том, что это им определенно не удастся (рисунок 9).

Распределение ответов характеризуется примерно равными показателями по всем группам (в зависимости от стажа несения службы, специальности, подразделения, в котором проходит служба).

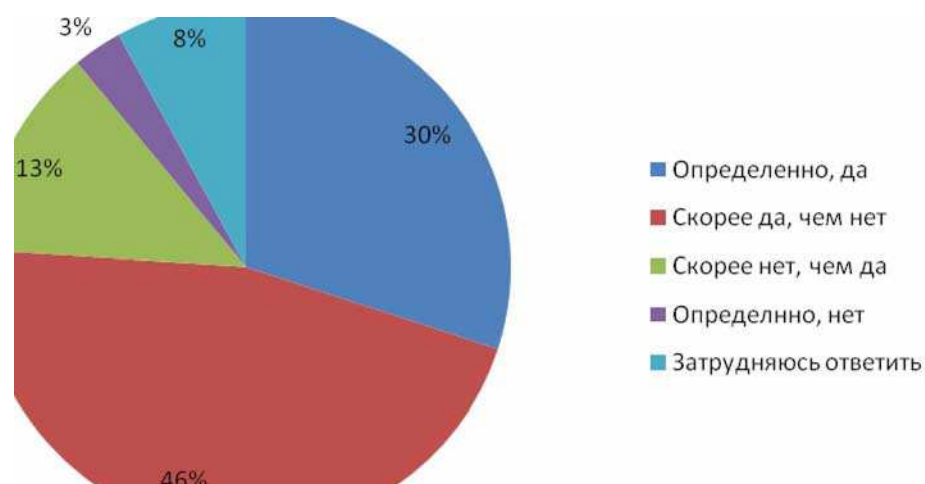


Рисунок 9 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, удастся ли им полностью реализоваться в профессиональной деятельности

Распределение ответов на этот вопрос, заданный сотрудникам ВИ МВД, приведено на рисунке 10. Здесь также доминирует утверждение о том, что сотрудникам, имеющим различный стаж несения службы, в целом удастся реализоваться в профессиональной деятельности.



Рисунок 10 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, удастся ли им полностью реализоваться в профессиональной деятельности

В ответах на вопрос о том, соответствует ли профессиональная деятельность сотрудников структурных подразделений ГУВД уровню их квалификации (рисунок 11), 73 процента ответили, что вполне соответствует. В то же время каждый пятый (19 процентов) считает, что его квалификация выше, а 2 процента опрошенных утверждают, что их квалификация ниже. Анализ ответов показывает, что около 30 процентов опрошенных рассматривают уровень своей квалификации как не соответствующий профессиональной деятельности, что не может способствовать эффективному решению задач профессиональной и служебной деятельности.

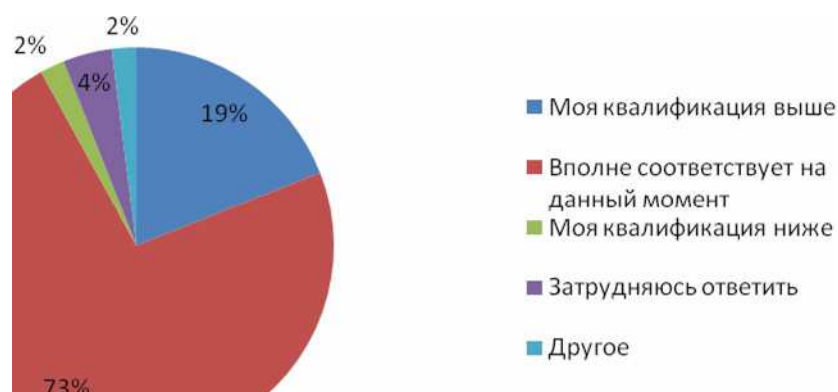


Рисунок 11 - Распределение ответов на вопрос о том, соответствует ли профессиональная деятельность сотрудников структурных подразделений ГУВД уровню их квалификации

Ответы сотрудников института МВД на этот вопрос также подтверждает возможность максимально полно реализовать их потенциальные возможности в профессиональной деятельности (более 95 процентов), причем независимо от стажа несения службы (рисунок 12).

Представленные на диаграммах на рисунках 9–12 характеристики фактически предопределяют распределение ответов на вопрос о том, удовлетворены ли в целом сотрудники своей работой, которые мы представили на рисунке 13 (для сотрудников структурных подразделений ГУВД) и рисунке 14 (для сотрудников ВИ МВД).

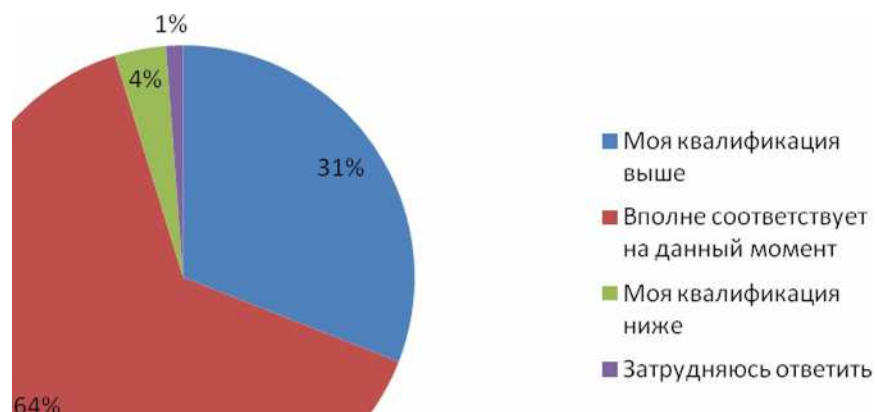


Рисунок 12 - Распределение ответов на вопрос о том, соответствует ли профессиональная деятельность сотрудников ВИ МВД уровню их квалификации



Рисунок 13 - Распределение ответов на вопрос об удовлетворенности сотрудников структурных подразделений ГУВД своей работой

Анализ диаграммы показывает, что более 70 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД в основном удовлетворены своей работой, при этом 21 процент, т.е. практически каждый пятый сотрудник, работой не удовлетворен. Заметим, что примерно таким же стало распределе-

ние ответов на вопрос о том, удастся ли сотрудникам полностью реализоваться в профессиональной деятельности (76 процентов и 19 процентов соответственно). Больше всего тех, кто не удовлетворен своей работой, среди тех, чей стаж не превышает 5 лет (27 процентов), а также тех, кто получил гуманитарное и экономическое образование.



Рисунок 14 - Распределение ответов на вопрос об удовлетворенности сотрудников ВИ МВД своей работой

31 процент опрошенных сотрудников ВИ МВД в целом удовлетворены своей работой, еще 56 процентов – скорее удовлетворены. Интересно, что среди тех, чей стаж несения службы не превышает 5 лет, неудовлетворенных работой нет. Больше всего тех, кто не удовлетворен или скорее не удовлетворен работой, - среди сотрудников, чей стаж несения службы составляет от 11 до 15 лет (11 процентов).

На вопрос о том, какие причины в наибольшей степени вызывают неудовлетворенность сотрудников их профессиональной служебной деятельностью (рисунок 15), 34 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 42 процентов сотрудников института (рисунок 16) ответили, что это – неудовлетворенность уровнем материального вознаграждения. Важной причиной сотрудники структурных подразделений ГУВД считают отсутствие необходимых условий для работы (15 процентов опрошенных), а сотрудники института – отсутствие четких критериев оценки результатов деятельности. Важно, что всего 2-3 процента опрошенных сотрудников в качестве причин, вызывающих неудовлетворенность служебной деятельностью, называют неудовлетворенность отношениями с руководством (в

институте МВД – 0 процентов), а также то обстоятельство, что сотрудника не устраивают должностные обязанности.



Рисунок 15 -Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие причины в наибольшей степени вызывают неудовлетворенность профессиональной служебной деятельностью



**Рисунок 16 -Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие причины в наибольшей степени вызывают неудовлетворенность профессиональной служебной деятельностью**

В третью группу объединены ответы на вопросы, непосредственно связанные с механизмами стимулирования деятельности сотрудников. Прежде всего, важно выяснить, считают ли сотрудники эффективными действующие механизмы стимулирования их деятельности. Результаты опроса показали, что среди сотрудников структурных подразделений ГУВД 63 процента опрошенных считают действующую систему неэффективной или скорее неэффективной, среди сотрудников института – 87 процентов. Важно, что среди опрошенных сотрудников ВИ МВД ни один не ответил на этот вопрос утвердительно ( т.е. – определенно, да). Результаты опроса представлены на рисунках 17 и 18.

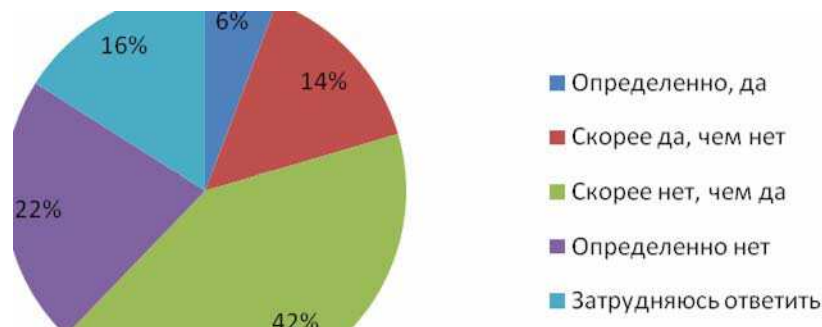


Рисунок 17 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, является ли эффективной действующая система стимулирования деятельности сотрудников правоохранительных органов

Интересно, что среди сотрудников ВИ МВД скорее неэффективными действующие механизмы считают более 70 процентов тех, чей стаж не превышает 10 лет, но 36 процентов тех, чей стаж превышает 20 лет. Более опытные сотрудники считают, что действующие механизмы определенно неэффективны (46 процентов опрошенных). Следует отметить, что почти каждый десятый сотрудник института (9 процентов) и почти каждый шестой сотрудник структурных подразделений ГУВД (16 процентов) затруднились ответить на этот вопрос.

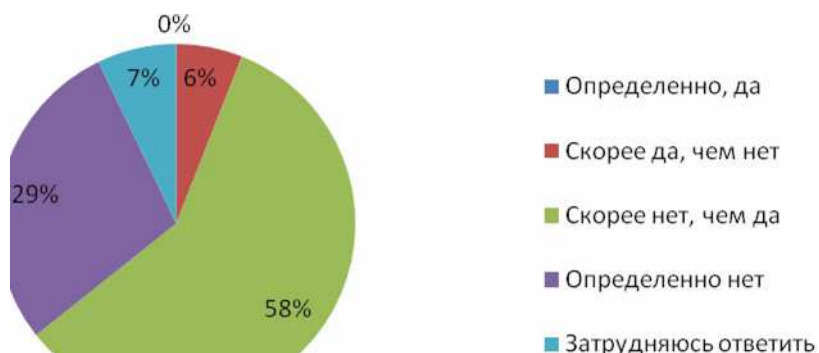


Рисунок 18 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, является ли эффективной действующая система стимулирования деятельности сотрудников правоохранительных органов

С вопросом о том, насколько эффективны действующие механизмы стимулирования деятельности сотрудников правоохранительных органов, непосредственно связан вопрос о том, с чем связывают их эффективность сотрудники, а именно – считают ли они достаточно разработанным современное законодательство о стимулировании деятельности сотрудников? В ответ на этот вопрос лишь 5 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 2 процента сотрудников ВИ МВД ответили «да», еще 25 и 21 процент сотрудников соответственно дали ответ «отчасти». В то же время 54 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 73 процента сотрудников института МВД считают недостаточно разработанным современное законодательство о стимулировании их деятельности (рисунки 19 и 20).

Важно, что отрицательный ответ на этот вопрос дают более 90 процентов тех, кто имеет юридическое образование и среди сотрудников структурных подразделений ГУВД, и среди сотрудников института. Единодушны в ответе на этот вопрос сотрудники, имеющие различный стаж несения службы в анкетированных подразделениях.

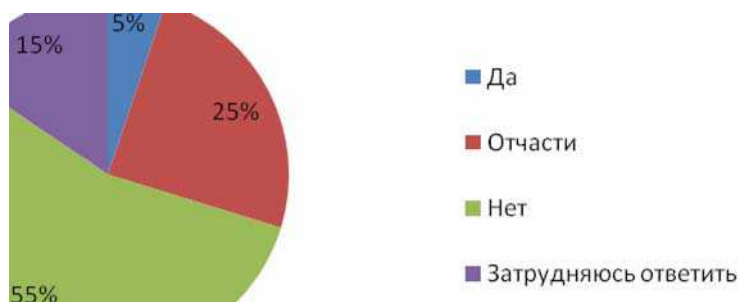


Рисунок 19 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, достаточно ли разработано современное законодательство о стимулировании деятельности сотрудников правоохранительных органов

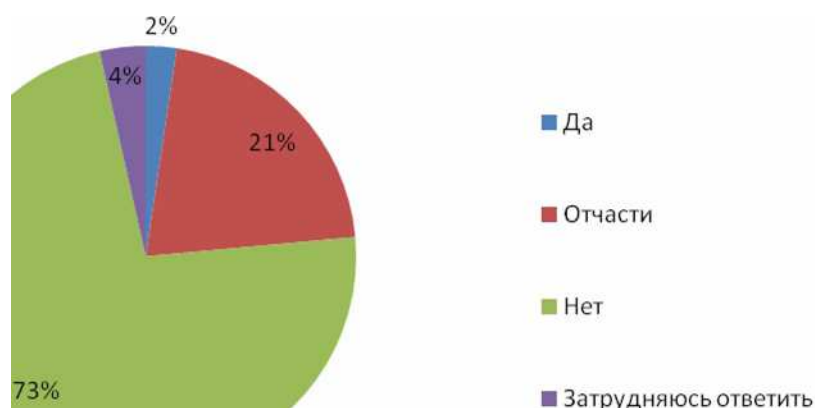


Рисунок 20 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, достаточно ли разработано современное законодательство о стимулировании деятельности сотрудников правоохранительных органов

Важно выяснить, какие из социальных гарантий способны стимулировать деятельность сотрудников. Среди сотрудников структурных подразделений ГУВД более 40 процентов сотрудников считают, что такой гарантией является существенно более высокий, чем в среднем по России, уровень материального вознаграждения; среди сотрудников ВИ МВД это мнение разделяют более 60 процентов опрошенных. Высок процент тех, кто в качестве такой гарантии определяет обеспеченность жильем – 27 процентов сотрудников ГУВД и 19 процентов сотрудников ВИ МВД (рисунки 21 и 22). Наименее всего, по мнению опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД и ВИ МВД, способны стимулировать деятельность сотрудников такие мероприятия, как медицинское обслуживание сотрудников и членов их семей (7 и 6 процентов соответственно), компенсация затрат на наем жилья (4 и 2 процента соответственно), бесплатный проезд в общественном транспорте (5 и 5 процентов соответственно).



**Рисунок 21 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие из социальных гарантий способны стимулировать деятельность сотрудников**

Для того чтобы выяснить мнение сотрудников о том, в каких службах механизмы стимулирования нуждаются в совершенствовании в большей степени, им были заданы два схожих по замыслу вопроса: о том, в каких службах механизмы стимулирования наиболее соответствуют и наиболее не соответствуют потребностям личного состава.



Рисунок 22 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, какие из социальных гарантий способны стимулировать деятельность сотрудников

Ответы на вопрос о том, в какой службе механизмы стимулирования наиболее соответствуют потребностям личного состава, распределились следующим образом: в криминальной милиции – 15 процентов, в милиции общественной безопасности – 21 процент, в подразделении по работе с личным составом – 12 процентов, в штабном подразделении – 18 процентов, в тыловом подразделении – 17 процентов, в следственном подразделении – 17 процентов. В то же время не соответствующими потребностям личного состава назвали действующие механизмы в криминальной милиции – 32 процентов, в милиции общественной безопасности – 20 процентов, в подразделении по работе с личным составом – 12 процентов, в штабном подразделении – 16 процентов, в тыловом подразделении – 8 процентов, в следственном подразделении – 12 процентов опрошенных сотрудников (рисунки 23 и 24).

Важно выяснить, какие меры, по мнению сотрудников структурных подразделений ГУВД и ВИ МВД необходимо принять для того, чтобы повысить эффективность государственных механизмов стимулирования их деятельности. В связи с этим им было задано несколько вопросов.



Рисунок 23 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, в какой службе механизмы стимулирования наиболее соответствуют потребностям личного состава



Рисунок 24 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, в какой службе механизмы стимулирования наиболее не соответствуют потребностям личного состава

Прежде всего, это вопрос о том, что в государственном регулировании механизмов стимулирования деятельности сотрудников требует совершенствования нормативной базы. В ответ на этот вопрос 37 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 47 процентов сотрудников института МВД считают, что это – система социально-экономических гарантий; 16 процентов и 22 процента сотрудников – что это недопущение субъективизма в системе стимулирования служебной деятельности, менее всего (7 и 7 процентов и 6 и 9 процентов сотрудников соответственно) считают необходимым совершенствование нормативной базы в части недопущения дискриминации по полу и возрасту (рисунки 25 и 26).



Рисунок 25 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, что в государственном регулировании механизмов стимулирования деятельности сотрудников требует более совершенной нормативной базы



Рисунок 26 - Распределение ответов сотрудников института МВД на вопрос о том, что в государственном регулировании механизмов стимулирования деятельности сотрудников требует более совершенной нормативной базы

Анализ ответов на этот вопрос показывает, что в ВИ МВД почти каждый десятый (9 процентов) тех, чей стаж свыше 20 лет, указывает на не-

допустимость дискриминации по полу, а все (100 процентов) опрошенных, чей стаж менее 5 лет, указывают на недопустимость дискриминации по возрасту. Интересно, что более 60 процентов сотрудников института, чей стаж от 6 до 10 лет, но менее 30 процентов тех, чей стаж свыше 15 лет, считают главным совершенствование нормативной базы в части развития системы социально-экономических гарантий.

Для того чтобы определить, что необходимо предпринять государству для повышения эффективности стимулирования деятельности сотрудников посредством вознаграждения, был задан вопрос: какие меры необходимо предпринять государству для того, чтобы вознаграждение сотрудников стимулировало их эффективную деятельность? Среди ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД (45 процентов) и института МВД (62 процента) преобладает такая мера, как обеспечение справедливого вознаграждения, соответствующего сложности и условиям профессиональной деятельности. Интересно, что остальные предложенные в ответах на вопросы анкеты меры сотрудники структурных подразделений ГУВД оценивают практически одинаково (9, 11, 10, 11 процентов), несколько выше оценивая при определении вознаграждения использование показателей результативности служебной деятельности, а сотрудники института МВД при примерном равенстве оценок предложенных мер (8,7,6,5 процентов) несколько выше оценивают эффективность такой меры, как введение премии за показатели результативности служебной деятельности, не ограничивая размер ее верхним пределом (рисунки 27 и 28).

Важно заметить, что пересмотр показателей за выслугу лет в качестве важной меры рассматривают 10, 10 и 18 процентов сотрудников института МВД, чей стаж соответственно свыше 11, свыше 16 и свыше 20 лет, и ни один из тех, чей стаж не превышает 10 лет. Здесь каждый пятый (стаж от 6 до 10 лет и от 16 до 20 лет) считает необходимым предоставление возможности руководителям применять стимулирующие коэффициенты, но лишь 3 процента имеющих стаж от 11 до 15 лет и 6 процентов тех, чей стаж от 6 до 10 лет, считают необходимым использовать при определении вознаграждения показатели результативности профессиональной деятельности. Невысок процент сотрудников структурных подразделений ГУВД, которые считают необходимым утверждение и использование таких показателей (в среднем 14 процентов), причем менее всего в этом заинтересованы те, чей стаж от 11 до 20 лет, а также те, кто имеет юридическое и военное образование.

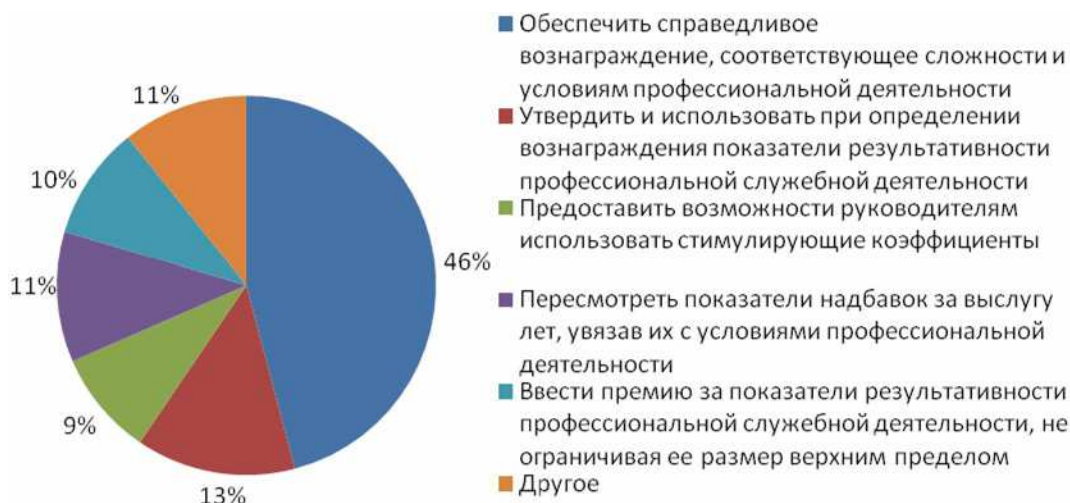


Рисунок 27 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие меры необходимо принять государству для того, чтобы вознаграждение сотрудников стимулировало их эффективную деятельность

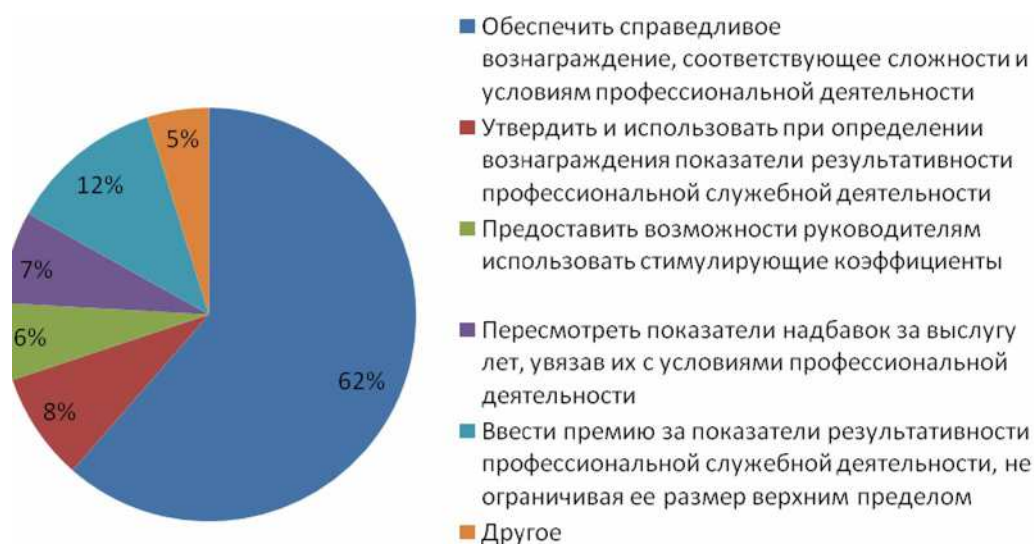


Рисунок 28 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, какие меры необходимо принять государству для того, чтобы вознаграждение сотрудников стимулировало их эффективную деятельность

Рассматривая систему надбавок как одно из направлений материального стимулирования, мы выяснили отношение к действующей системе надбавок сотрудников структурных подразделений ГУВД и института МВД и установили, что среди практических работников и сотрудников образовательного учреждения оно существенно различается (рисунки 29 и 30). Так,

лишь каждый пятый сотрудник структурных подразделений ГУВД относится к действующей системе надбавок положительно (22 процента), а в целом положительно – 41 процент. Среди сотрудников института этот показатель существенно выше – 45 и 79 процентов соответственно. Если среди практических работников затруднились ответить и не нашли однозначного ответа 24 процента опрошенных, то среди сотрудников института таких оказалось лишь 3 процента.



Рисунок 29 - Распределение ответов на вопрос о том, каково отношение сотрудников структурных подразделений ГУВД к действующим системам надбавок

Сопоставление диаграмм показывает, что сотрудники структурных подразделений ГУВД относятся к действующей системе надбавок настолько неоднозначно, что по шести предложенным вариантам ответы распределились в интервале от 12 до 20 процентов. Большим разбросом характеризуются ответы по выделенным группам в зависимости от стажа несения службы, подразделения, полученной специальности. Что касается ответов сотрудников института МВД, то при целом положительном отношении к системе надбавок в основном отрицательно к ней относятся 40 процентов тех, чей стаж свыше 20 лет, но при этом никто из тех, чей стаж до 5 лет.

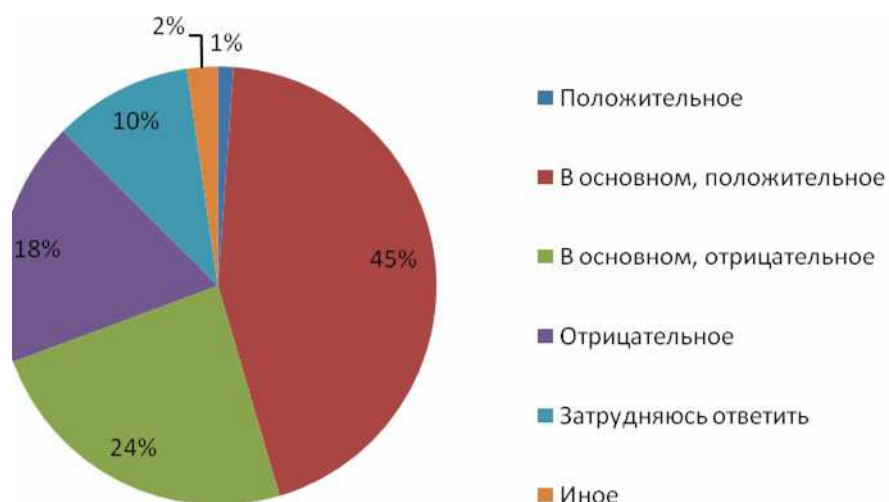


Рисунок30 - Распределение ответов на вопрос о том, каково отношение сотрудников ВИ МВД к действующим системам надбавок

Интересные результаты были получены на основе анализа ответов на вопрос о том, какие методы позитивного нематериального стимулирования сотрудники считают наиболее эффективными. Для практических работников – предоставление путевок в пансионаты и дома отдыха (29 процентов) и применение гибкого графика работы (23 процента), а для сотрудников института – применение гибкого графика работы (35 процентов) и предоставление путевок в пансионаты и дома отдыха (23 процента). Важно, что именно эти две меры нематериального стимулирования определены как наиболее эффективные с существенным перевесом в сравнении с такими традиционными мерами, как награждение грамотами (7 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 11 процентов сотрудников ВИ МВД), объявление благодарностей (6 процентов и 6 процентов соответственно), размещение фотографий на доску Почета (6 процентов и 5 процентов соответственно) (рисунки 31 и 32). Интересно, что применение гибкого графика работы определяют в качестве метода позитивного нематериального стимулирования 62 процента сотрудников института МВД, чей стаж до 5 лет, но 25 процентов тех, чей стаж от 6 до 10 и от 16 до 20 лет. Здесь награждение грамотами значимо для тех, чей стаж от 11 до 15 лет (41 процент), но неинтересно для тех, чей стаж от 6 до 10 лет (5 процентов).



Рисунок 31 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие методы позитивного нематериального стимулирования профессиональной деятельности сотрудники считают наиболее эффективными

К сотрудникам структурных подразделений ГУВД мы обратились с вопросом о том, в каком подразделении с учетом реальной нагрузки требуется внедрение дополнительных форм материального и морального стимулирования деятельности сотрудников. Почти половина опрошенных (48 процентов) считают, что таким подразделением является милиция общественной безопасности, почти треть (26 процентов) – криминальная милиция. Интересно, что менее всего (4 процента) опрошенные считают необходимым внедрение дополнительных мер стимулирования в следственном подразделении (рисунок 33).



Рисунок 32 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, какие методы позитивного нематериального стимулирования профессиональной деятельности сотрудники считают наиболее эффективными



Рисунок33 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, в каком подразделении с учетом реальной нагрузки требуется внедрение дополнительных мер стимулирования служебной деятельности

Аналогичный вопрос был задан и сотрудникам ВИ МВД, многие из которых перешли в институт из практических органов. Кроме того, постоянное взаимодействие со слушателями факультета заочного обучения и КПК также позволяет получать информацию о ситуации в различных подразделениях органов внутренних дел. Согласно ответам на вопросы анкеты сотрудников института МВД, наиболее важно внедрять дополнительные меры морального и материального стимулирования с учетом реальной нагрузки сотрудников в милиции общественной безопасности (32 процента) , а также криминальной милиции (28 процентов) и следственном подразделении (27 процентов). В то же время нет необходимости во внедрении таких мер в штабном (1 процент) и тыловом (0 процентов) подразделениях (рисунок 34).



Рисунок 34 -Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, в каком подразделении с учетом реальной нагрузки требуется внедрение дополнительных мер стимулирования служебной деятельности

В четвертую группу объединены ответы на вопросы, которые позволяют выяснить отношение сотрудников к действующей системе работы с кадрами в направлении стимулирования карьерного роста. Прежде всего, мы выяснили, какие направления государственного регулирования развития кадрового потенциала требуют более совершенной нормативной базы. 37 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 47 процен-

тов сотрудников ВИ МВД считают, что это – развитие системы социально-экономических гарантий, 16 процентов и 22 процента опрошенных соответственно – недопущение субъективизма в системе стимулирования служебной деятельности (рисунки 35 и 36).



Рисунок 35 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие направления развития кадрового потенциала требуют более совершенной нормативной базы



**Рисунок 36 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, какие направления развития кадрового потенциала требуют более совершенной нормативной базы**

Важно выяснить, какие мероприятия по стимулированию карьерного роста являются, по мнению сотрудников, наиболее эффективными. Более трети опрошенных (32 процента) сотрудников структурных подразделений ГУВД считают, что это – организация дополнительного профессионального образования. По 17 процентов сотрудников определяют в качестве таких мероприятий включение в кадровый резерв и построение индивидуальной схемы карьерного роста. Наименее эффективны индивидуальные беседы (5 процентов) и ротация кадров (13 процентов) (рисунок 37). При этом разброс ответов по выделенным группам респондентов достаточно широк: построение индивидуальной схемы карьерного роста важно для тех, чей стаж менее 5 и от 6 до 10 лет (15 – 17 процентов), но неважно для тех, чей стаж свыше 20 лет (менее 1 процента); важно для имеющих юридическое образование (21 процент), но неважно для имеющих экономическое и гуманитарное образование. Ротация кадров важна для имеющих юридическое образование (11 процентов), но неважна для экономистов (0 процентов).



Рисунок 37 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, какие мероприятия по стимулированию карьерного роста являются приоритетными для сотрудников правоохранительных органов

Интересно и неожиданно, что и для сотрудников ВИ МВД, уже имеющих высшее профессиональное образование, приоритетным мероприятием является организация дополнительного профессионального образования (43 процента). 13 и 15 процентов опрошенных соответственно считают, что это - включение в кадровый резерв и ротация кадров, а 21 процент – что построение индивидуальной схемы карьерного роста (рисунок 35). При этом если организацию дополнительного образования в качестве мероприятия по стимулированию карьерного роста рассматривают лишь 13 процентов сотрудников со стажем несения службы до 5 лет, то со стажем от 6 до 10 и от 11 до 15 лет – 46 и 50 процентов соответственно. Для сотрудников со стажем до 5 лет приоритетным становится такое мероприятие, как построение индивидуальной схемы карьерного роста, а для сотрудников со стажем свыше 20 лет – ротация кадров.



Рисунок 38 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, какие мероприятия по стимулированию карьерного роста являются приоритетными для сотрудников правоохранительных органов

В связи с тем что одним из важнейших направлений кадровой работы является деятельность с резервом кадров на вышестоящие должности, мы задали вопрос о том, насколько эффективна такая деятельность, по мнению сотрудников. На этот вопрос затруднились ответить почти половина (48 процентов) сотрудников структурных подразделений ГУВД и почти четверть (23 процента) сотрудников ВИ МВД. Это свидетельствует о том, что сотрудники зачастую не владеют информацией о том, как такая деятельность осуществляется. В то же время опрошенные сотрудники единодушны в том, что такая деятельность неэффективна (43 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 65 процентов сотрудников ВИ МВД). Эффективной такую деятельность признают лишь 9 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 12 процентов сотрудников ВИ МВД (рисунки 39 и 40). При этом если сотрудники структурных подразделений ГУВД, распределенные по разным группам, в своих ответах, в основном, единодушны, то среди ответов сотрудников института МВД такое единодушие не наблюдается. Так, ответ «определенно нет» дают соответственно 40 и 46 процентов сотрудников со стажем несения службы от 11 до 15 и от 16 до 20 лет, но этот ответ не дал ни один из тех, чей стаж до 5 лет. Ответ «скорее нет, чем да» дают 74 и 73 процента сотрудников со стажем до 5 лет и от 6 до 10 лет соответственно и 50 и 36 процентов тех, чей стаж соответственно от 16 до 20 и свыше 20 лет.

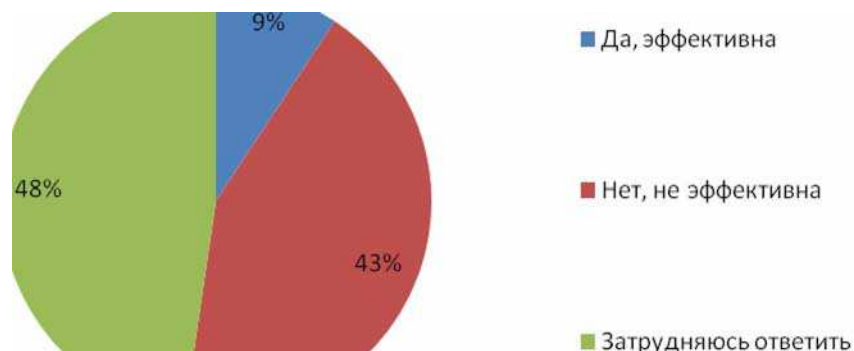


Рисунок 39 - Распределение ответов на вопрос о том, считают ли эффективной осуществляемую деятельность с резервом кадров сотрудники структурных подразделений ГУВД



Рисунок 40 - Распределение ответов на вопрос о том, считают ли эффективной осуществляемую деятельность с резервом кадров сотрудники ВИ МВД

Особое значение для выяснения мнения сотрудников о том, как на практике осуществляется деятельность по стимулированию карьерного

роста сотрудников, имеет вопрос об использовании в подразделении, где они проходят службу, системы показателей результативности деятельности сотрудников с их привязкой к системе стимулирования. Распределение ответов на этот вопрос позволяет судить не только о том, как осуществляется стимулирование карьерного роста, но и о том, что рассматривается руководством в качестве основы для назначения сотрудников на вышестоящие должности (рисунки 41 и 42).

Более трети (35 процентов) сотрудников ВИ МВД и около трети (28 процентов) сотрудников структурных подразделений ГУВД считают, что такие показатели не используются совсем, а в целом 69 процентов сотрудников ВИ МВД и 45 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД уверены, что системы показателей, используемых для оценки результативности их деятельности, нет. Более всего в отсутствии такой системы, а также в том, что никакие показатели не используются, уверены сотрудники структурных подразделений ГУВД, имеющие юридическое образование, а также те, чей стаж несения службы составляет от 11 до 15 лет. Среди сотрудников института МВД в этом более уверены те, чей стаж от 6 до 10 лет (54 процента), менее – те, чей стаж до 5 лет (25 процентов).



Рисунок 41 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, используются ли в подразделении, где они проходят службу, системы показателей результативности деятельности сотрудников с их привязкой к системе стимулирования



Рисунок 42 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, используются ли в подразделении, где они проходят службу, системы показателей результативности деятельности сотрудников с их привязкой к системе стимулирования

В связи с необходимостью выяснить мнение сотрудников о том, учитывается ли при назначении на вышестоящую должность длительность и безупречность эффективного исполнения сотрудниками своих должностных обязанностей, им был задан соответствующий вопрос, на который было предложено пять вариантов ответа: «да, учитывается», «в основном учитывается», «в основном не учитывается», «не учитывается» и «затрудняюсь ответить». Среди опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД (рисунок 43) первый и второй варианты (положительные) выбрали около 60 процентов опрошенных, среди сотрудников ВИ МВД (рисунок 44) – 77 процентов. Третий и четвертый варианты (отрицательные) выбрали 31 процент сотрудников структурных подразделений ГУВД и 32 процента сотрудников ВИ МВД. Интересно, что каждый девятый сотрудник структурных подразделений ГУВД затруднился ответить на этот вопрос, причем среди тех, кто имеет экономическое образование, таких почти половина (45 процентов). Те, кто имеет юридическое образование, выбрали первый, второй, третий и четвертый варианты примерно в равной пропорции: соответственно 21, 33, 20 и 22 процента. Анализ ответов сотрудников ВИ МВД показывает, что среди тех, чей стаж до 5 лет, первый вариант ответа («да, учитывается») не выбрал никто, в то время как среди тех, чей стаж больше, – от 20 (стаж от 6 до 10 лет) до 35 (стаж от 16 до 20 лет) процентов. Одновременно четвертый вариант («не учитывается») не выбрал никто из тех, чей стаж от 6 до 10 и свыше 20 лет, но 20 процентов тех, чей стаж от 16 до 20 лет.

В продолжение выяснения мнения сотрудников о том, как происходит назначение сотрудников на вышестоящие должности, им был задан следующий вопрос: имеют ли место, по вашему мнению, случаи, когда на вышестоящие должности назначались сотрудники, не обладающие необходимыми личностно-профессиональными качествами?



Рисунок 43 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, учитывается ли длительность и безупречность эффективного исполнения сотрудниками должностных обязанностей при назначении на вышестоящую должность



Рисунок 44 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, учитывается ли длительность и безупречность эффективного испол-

## нения сотрудниками должностных обязанностей при назначении на вышестоящую должность

«Да, неоднократно» – ответили 48 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 65 процентов сотрудников ВИ МВД. «Да, однажды» – ответили 16 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 12 процентов сотрудников ВИ МВД. Не наблюдали таких назначений 15 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 15 процентов сотрудников института МВД, в то же время более 20 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 10 процентов сотрудников института затруднились ответить на этот вопрос. Распределение ответов представлено на рисунках 45 и рисунке 46.

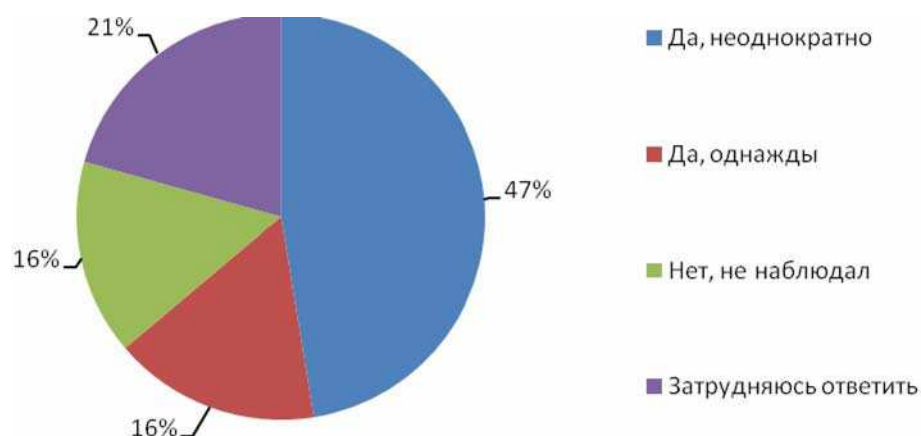


Рисунок 45 - Распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД на вопрос о том, наблюдаются ли ситуации, когда на вышестоящие должности назначались сотрудники, не обладающие необходимыми лично-профессиональными качествами

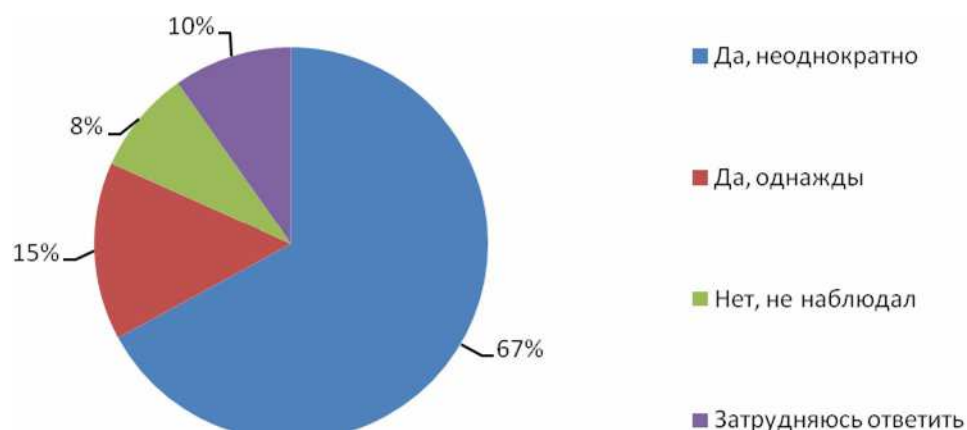


Рисунок 46 - Распределение ответов сотрудников ВИ МВД на вопрос о том, наблюдаются ли ситуации, когда на вышестоящие должности назначались сотрудники, не обладающие необходимыми личностно-профессиональными качествами

Выводы по результатам анкетирования.

– В анкетировании приняли участие 2260 сотрудников структурных подразделений ГУВД Воронежской области и 312 сотрудников Воронежского института МВД. В число опрошенных вошли сотрудники, имеющие различный стаж работы в правоохранительных органах (до 5 лет, от 6 до 10, от 11 до 15, от 15 до 20 и свыше 20 лет). При этом большинство сотрудников (63 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД) и 56 процентов сотрудников ВИ МВД) имеют опыт несения службы в занимаемой должности до 5 лет, что при относительной стабильности штатных расписаний свидетельствует о перемещении сотрудников в рамках структурных подразделений органов внутренних дел и между ними. Большинство опрошенных сотрудников – в возрасте от 31 до 50 лет (64 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 60 процентов сотрудников ВИ МВД), т.е. они находятся в возрастных группах, когда у сотрудников есть необходимый опыт профессиональной деятельности и жизненный опыт. Учитывая различия в характеристиках стажа работы в правоохранительных органах и стажа работы в занимаемой должности, можно утверждать, что большинство участников анкетирования в период несения службы занимали различные должности, что повышает объективность их ответов. В целом выборку респондентов для анкетирования можно признать репрезентативной, а потому результаты анкетирования можно считать достаточно объективными.

– Среди оснований, приведших на службу в ОВД, преобладают два: убежденность в том, что это – очень важная сфера государственной деятельности (24 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 22 процента сотрудников ВИ МВД) и устойчивые гарантии постоянной работы, уверенность в завтрашнем дне (24 процента сотрудников ВИ МВД и около трети процента сотрудников структурных подразделений ГУВД). Стремление улучшить свое материальное благополучие привело на службу 8 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 13 процентов сотрудников ВИ МВД, а социальные гарантии служащих и их семей – соответственно 8 процентов и 3 процента опрошенных. Полученная информация позволяет сделать вывод о том, что существующая система не создает необходимых материальных стимулов для сотрудников ОВД. Большинству сотрудников удается достаточно полно реализовать свои возможности в профессиональной служебной деятельности (более 70 процентов ответов), а свою профессиональную деятельность большинство определяют как соответствующую квалификации (более 90 процентов), большинство удовлетворено своей работой (71 процент сотрудников структурных подразделений ГУВД и 87 процентов сотрудников ВИ МВД). Однако такое распределение ответов сложно согласуется с распределением ответов на вопрос о том, какие мероприятия по стимулированию карьерного роста являются приоритетными для сотрудников, ведь более трети сотрудников считают, что таким мероприятием является получение дополнительного профессионального образования. Неудовлетворенность у большинства опрошенных сотрудников вызывает уровень материального вознаграждения (более 30 процентов).

– Результаты опроса показали, что 63 процента сотрудников структурных подразделений ГУВД и 87 процентов сотрудников института МВД считают действующую систему стимулирования их деятельности неэффективной, а причину этого большинство видят в недостаточной разработанности нормативно-правовой базы стимулирования (79 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 94 процента сотрудников института МВД). В государственном регулировании механизмов стимулирования деятельности сотрудников ОВД, по мнению большинства, более совершенной нормативной базы требует система социальных гарантий. В то же время на необходимость совершенствования нормативной базы в части недопущения дискриминации по полу, возрасту, в части получения сотрудниками дополнительного профессионального образования указывают менее 10 процентов опрошенных сотрудников.

– По результатам анкетирования установлено, что самой важной мерой, которую необходимо принять государству для того, чтобы вознаграждение сотрудников стимулировало их эффективную деятельность, является обеспечение справедливого вознаграждения, соответствующего сложности и условиям профессиональной деятельности (45 процентов со-

трудников структурных подразделений ГУВД и 62 процента сотрудников ВИ МВД). Большинство опрошенных сотрудников не оценивают как важную такую меру, как установление надбавок за выслугу лет (среди сотрудников структурных подразделений ГУВД в качестве важной ее определяют 11 процентов опрошенных, среди сотрудников ВИ МВД – 7 процентов). Противоречно и отношение сотрудников ко всей действующей системе надбавок, хотя большинством она оценивается в основном положительно (распределение ответов сотрудников структурных подразделений ГУВД по предложенным шести вариантам ответов колеблется от 12 до 20 процентов, сотрудников ВИ МВД — от 1 до 45 процентов).

– Наиболее эффективными методами позитивного нематериального стимулирования сотрудники структурных подразделений ГУВД считают предоставление путевок в пансионаты и дома отдыха (29 процентов) и применение гибкого графика работы (23 процента), сотрудники института – применение гибкого графика работы (35 процентов) и предоставление путевок в пансионаты и дома отдыха (23 процента). Важно, что неэффективными оказываются такие традиционные меры, как награждение грамотами (7 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 11 процентов сотрудников ВИ МВД), объявление благодарностей (6 процентов и 6 процентов соответственно), размещение фотографий на доску Почета (6 процентов и 5 процентов соответственно). К сотрудникам структурных подразделений ГУВД мы обратились с вопросом о том, в каком подразделении требуется внедрение дополнительных форм стимулирования. Почти половина опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД (48 процентов) считают, что внедрение дополнительных форм материального и морального стимулирования деятельности сотрудников с учетом реальной нагрузки необходимо, более всего, в таком подразделении, как милиция общественной безопасности, почти треть (26 процентов) – в криминальной милиции. Интересно, что менее всего (4 процента) опрошенные считают необходимым внедрение дополнительных мер стимулирования в следственном подразделении.

– Результаты анкетирования свидетельствуют о том, что более совершенной нормативной базы, по мнению 37 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 47 процентов сотрудников ВИ МВД, требует такое направление государственного регулирования развития кадрового потенциала, как развитие системы социально-экономических гарантий, 16 процентов и 22 процента опрошенных соответственно – недопущение субъективизма в системе стимулирования служебной деятельности. Что касается мероприятий по стимулированию карьерного роста, то более трети опрошенных (32 процента) сотрудников структурных подразделений ГУВД считают, что это – организация дополнительного профессионального образования, по 17 процентов сотрудников определяют в качестве таких мероприятий включение в кадровый резерв и построение ин-

индивидуальной схемы карьерного роста; наименее эффективны индивидуальные беседы (5 процентов) и ротация кадров (13 процентов). Интересно и неожиданно, что и для сотрудников ВИ МВД, уже имеющих высшее профессиональное образование, приоритетным мероприятием является организация дополнительного профессионального образования (43 процента), 13 и 15 процентов опрошенных соответственно считают, что это - включение в кадровый резерв и ротация кадров, а 21 процент – что построение индивидуальной схемы карьерного роста.

– Осуществляемую деятельность с резервом кадров оценивают как эффективную 43 процента опрошенных сотрудников структурных подразделений ГУВД и 65 процентов сотрудников ВИ МВД. В то же время почти треть сотрудников структурных подразделений ГУВД и 39 процентов сотрудников ВИ МВД уверены, что в подразделении, где они проходят службу, не используется система показателей результативности деятельности сотрудников с их привязкой к системе стимулирования; 31 процент сотрудников структурных подразделений ГУВД и 28 процентов сотрудников института МВД считают, что должным образом не учитывается длительность и безупречность эффективного исполнения сотрудниками должностных обязанностей при назначении на вышестоящую должность; 48 процентов сотрудников структурных подразделений ГУВД и 66 процентов сотрудников института МВД неоднократно (16 и 15 процентов сотрудников соответственно однажды) наблюдали ситуации, когда на вышестоящие должности назначались сотрудники, не обладающие необходимыми личностно-профессиональными качествами.

## **Глава 2. Совершенствование правового регулирования социальной защиты государственных служащих**

### **2.1. Административные регламенты и административные процедуры в системе обеспечения социальной защиты государственных служащих**

Правовая регламентация процесса функционирования государственных органов, а также деятельности государственных служащих является необходимым условием взаимодействия гражданского общества и государства в целом. Определение круга полномочий государственных органов, подробная детализация служебных функций государственных служащих выступают необходимым организационным условием проведения административной реформы, начатой в Российской Федерации в 90-х годах прошлого столетия. В последние годы наиболее привлекательной и перспективной формой правовой регламентации административно-процессуальной деятельности государственных органов и государственных служащих признаются административные регламенты и административные процедуры.

Принято считать, что термин «регламент» происходит от французского слова «regle» — правило. В юриспруденции под регламентом понимается: порядок ведения заседаний, собраний, сессий и съездов каких-либо органов представительной власти; нормативный акт, посвященный порядку осуществления полномочий и процедуре деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления; свод правил, регулирующих внутреннюю организацию и порядок работы правительства.<sup>21</sup> Если исходить из широкого понимания регламента, как акта, направленного на регулирование поведения субъектов, то под такое понимание подпадает любая норма права.

История свидетельствует о том, что регламентация государственной деятельности неразрывно связана с процессом становления государства, формирования его органов, укрепления власти монархов и национального суверенитета. По существу, регламентация на государственном уровне исторически относится ко времени появления письменности у народов тех или иных государств. На территории Древней Руси одними из первых письменных источников, упоминаемых в истории являются русско-греческие договоры 907, 911, 944 годов, в соответствии с которыми регламентировались права и обязанности сторон. В частности, договором 907 года устанавливался регламент проживания русских послов и купцов в Константинополе: «Россияне могут жить только у св. Мамы и должны уведомлять о своем прибытии городское начальство, которое запишет их имена и выдаст им месячное содержание: киевским, черниговским, переяславским, и другим гражданам. Они будут входить только в одни ворота городские с императорским приставом, безоружные и не более пятидесяти человек вдруг...»<sup>22</sup>. В приведенном тексте международного договора регламентируются правила поведения граждан двух древних государств.

Ярким примером административного регулирования стал «Генеральный регламент», разработанный под непосредственным руководством Петра I и утвержденный 28 февраля 1720 г. Указанный документ представлял собой комплексный нормативный акт, направленный на регулирование деятельности государственных органов и их должностных лиц. Так, в главе 3, под названием «О назначенных к сидению днях и часах», регламентировался внутренний распорядок, служебное время: «Коллегиям сидение свое иметь во всякой неделе, кроме воскресных дней, и господских праздников, и государских ангелов, в понедельник, во вторник, в среду, в пятницу, а в четверток обыкновенно президентам в сенатскую палату съезжаются, в самые кратчайшие дни в 6 часу, а в долгие в 8 часу, и быть

---

<sup>21</sup> См.: Российская юридическая энциклопедия. М.: Издательский дом ИНФРА-М, 1999. С. 855.

<sup>22</sup> Карамзин Н. История государства Российского. М.: Эксмо, 2007. С. 50.

по 5 часов»<sup>23</sup>. В последующем правовыми регуляторами государственной службы стали такие акты, как Указ Александра I «О правилах производства в чины коллежского асессора и статского советника по гражданской службе» 1809 года; Уставы о службе гражданской 1896 года, состоящие из Устава о службе по определению от правительства, Положения об особых преимуществах гражданской службы в определенных местностях, губерниях западных и Царства Польского, Устав о пенсиях и единовременных пособиях, Устав эмеритальных касс гражданского ведомства; Положение Комитета Министров от 17 февраля 1853 года «О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу» и другие. Существенные коррективы в процесс регулирования государственной службы внес Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» 1917 года<sup>24</sup>. Указанным нормативным актом отменялись не только сословные звания — дворянина, купца, мещанина, крестьянина, но и гражданские чины. Таким образом, был запущен механизм нивелирования законодательства о государственной службе, что в свою очередь привело к образованию правового пробела и практическому отсутствию административно-правового регулирования государственной службы в советское время.

С началом административной реформы в 90-х годах прошлого столетия административные регламенты и административные процедуры в современном понимании этих правовых конструкций не получили правового оформления и практического распространения. Отсутствовали также целенаправленные, комплексные научные исследования, посвященные проблемам и процедурным вопросам регламентации взаимоотношений государственного аппарата и гражданского общества. Мы полагаем, что одной из причин отсутствия научного интереса к разработкам административных регламентов и административных процедур в дореформенный период является эффект множественного внутриведомственного регулирования процесса функционирования государственных органов. Подзаконный уровень такого регулирования осуществляется в основном посредством ведомственных приказов и инструкций, принимаемых в развитие, причем с неоправданно широким толкованием, законов. В этот период, несмотря на отсутствие легального определения административных регламентов и административных процедур, их содержания и принципов действия, в науке административного права появляются исследования, посвященные правовой природе, видовой классификации, атрибутивным свойствам рассматриваемых правовых конструкций<sup>25</sup>. В административно-правовом понимании,

---

<sup>23</sup> Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И.Лебедев. М., Гос.соц.-эк.изд-во, 1937. С. 111.

<sup>24</sup> См.: Декреты Советской власти. Т.1. М.: Гос. изд -во полит. литературы, 1957. С. 72.

<sup>25</sup> См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2002. — 20 с.; Яцкин А.В. Правовое регулирова-

регламент — это особый нормативный документ, имеющий применение в области государственного управления. На теоретическом уровне современное толкование дефиниции административного регламента основывается на опыте научного анализа исторического развития и страноведческого аспекта данного правового феномена. В условиях осуществления административной реформы научный интерес к проблеме административных регламентов и административных процедур объясняется их практической важностью в процессе реализации государственных функций государственными служащими, повышением требований гражданского общества к качеству оказываемых государством услуг. Актуально-проблемный характер сферы оказания государственных услуг населению подчеркивается в научных источниках: «Концепция административной реформы предусматривает реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти механизмов управления по результатам, внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, разработки и внедрения административных и электронных административных регламентов...»<sup>26</sup>. Рассматривая вопрос о необходимости совершенствования процессуального или процедурного правового обеспечения государственного управления Ю.Н. Старилов отмечает: «Основной практической проблемой в Российской Федерации (как, впрочем, и многих других стран) является несовершенство как административно-процессуального законодательства, так и законодательства об административных процедурах».<sup>27</sup> Указывая на проблемный характер реализации административных регламентов, А.В. Мартынов полагает: «Следует сказать, что внедрение административных регламентов в правоприменительный процесс испытывает значительные трудности. Хотя в настоящее время и приняты административные регламенты, но сами виды административных регламентов, а главное их число до конца не определены»<sup>28</sup>.

---

ние разработки административных регламентов//Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18—28; Грудина Л.Ю. Административные регламенты: нормативный навигатор для населения. М.: Феникс, 2007; Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29—34; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под.ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. 352с.

<sup>26</sup> Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.

<sup>27</sup> Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт; KONSAUDITINFORMNASHR, 2008. С.31.

<sup>28</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ...д-ра. юрид. наук. Воронеж, 2011. С.267.

Административные регламенты и административные процедуры, являясь основными элементами государственного управления, выступают объектом многочисленных научных исследований, направленных на уяснение правовой природы, определения дефиниции и места указанных правовых конструкций в науке административного права, а также в государственном строительстве. Научные источники содержат различные точки зрения по существу понимания административных регламентов и административных процедур.

Например, административный регламент понимается как нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству административно-управленческих процессов, обеспечивающих эффективную реализацию государственных полномочий органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан, и юридических лиц<sup>29</sup>. Аналогичную точку зрения высказывает В.В. Брижанин, полагая, что регламенты заполнили существовавший «правовой вакуум» в области содержания и регулирования порядка исполнения административных процедур органов государственного управления. «В этом смысле административный регламент в качестве правовой основы исполнения внешних функций органов государственного управления является правовым актом процессуального характера, устанавливающим обязательные требования к содержанию, порядку, правилам производства и показателям (стандартам) качества управленческой деятельности, обеспечивающим эффективную реализацию соответствующей компетенции государственного органа управления в интересах государства, граждан и юридических лиц»<sup>30</sup>.

В.О. Буряга считает, что «административный регламент является по своей правовой природе актом управления, а его содержанием — управленческая процедура. Административный регламент представляет собой правовой акт, в котором детально закреплена последовательность реализации позитивной управленческой процедуры»<sup>31</sup>. Под административным регламентом понимается также акт правового регулирования процессуальных сторон деятельности органа исполнительной власти, содержащий описание действий (административных процедур) этого органа, направленный

---

<sup>29</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под.ред. Липатова Э.Г., Чаннова С. Е. М., 2006. С.49.

<sup>30</sup> См.: Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. СПб., 2008.С.7,8.

<sup>31</sup> Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2009. С.5.

в основном на регуляцию его внутренней деятельности<sup>32</sup>. Более развернутая дефиниция административного регламента предлагается К.В. Давыдовым: «это принятые в установленном порядке компетентными федеральными исполнительными органами в целях оптимизации управленческой деятельности (упорядочения и упрощения административных процедур и действий, устранения избыточных процедур и действий) нормативные административные акты, закрепляющие как общие правила организации деятельности соответствующих исполнительных органов в установленной сфере ведения (в том числе правила, процедуры внутренней организации деятельности органов), так и сроки и последовательность действий (административные процедуры) этих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия самих федеральных органов исполнительной власти и организаций при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг»<sup>33</sup>.

Таким образом, из приведенного выше можно выделить основные атрибутивные признаки административного регламента:

- это правовой акт;
- рассматриваемый акт принимается органами исполнительной власти (органами государственного управления);
- предметом регулирования акта выступает управленческая деятельность (как организационно-управленческая деятельность внутри государственного органа, так и внешняя управленческая деятельность);
- задача регламента — это обеспечение эффективной реализации компетенции государственного органа управления.

Вместе с тем анализ приведенных выше дефиниций административных регламентов позволяет сделать вывод о том, что некоторые содержащиеся в них позиции вызывают вопросы. Так, например, В.О. Буряга полагает, что административный регламент закрепляет последовательность реализации позитивной управленческой процедуры. В данном определении вызывает сомнение словосочетание «позитивная управленческая процедура». Поскольку административный регламент принимается государственным органом, деятельность которого по определению является позитивной, направленной на обеспечение реализации государственных функций, то вряд ли можно предположить обратное и утверждать, что рассматриваемый правовой акт может закреплять негативную управленческую процедуру, в силу невозможности легального проявления последней. Разумеется, в процессе функционирования государственных органов имеются недостатки,

---

<sup>32</sup> См.: Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под. ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С.22.

<sup>33</sup> Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: теоретико - правовое исследование: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С.8.

связанные с проявлением волокиты, коррупции, бюрократизма, что порождает судебные иски и судебные споры. В частности, председатель Верховного суда Российской Федерации В.М. Лебедев отмечал, что в 2010 году за получение взяток осуждены около 2 тысяч должностных лиц, а по делам, возникающим из публично-правовых отношений, более половины заявлений (56%) было удовлетворено<sup>34</sup>. Однако подобные негативные проявления не влияют на общую картину деятельности государственных органов и, по нашему мнению, не могут служить основанием для утверждения о том, что административным регламентом регулируются именно «позитивные управленческие процедуры». В науке административного права термин «позитивный» используется для обозначения точки зрения авторов по существу административного процесса, считающих, что он представляет собой совокупность процедур и административных производств, так называемая «позитивная» (процедурная) точка зрения<sup>35</sup>. Однако и с этой позиции применение термина «позитивный» в отношении управленческой процедуры в вышеупомянутом определении вряд ли уместно.

Несколько слов о дефиниции, сформулированной в работе «Административная реформа в субъектах Российской Федерации». Теоретически, с позиции системного подхода, административные регламенты классифицируются по различным основаниям. В частности, А.В. Филатова выделяет: административные регламенты государственных функций; административные регламенты взаимодействия органов исполнительной власти; административные регламенты собственно исполнительной власти (внутриорганизационные административные регламенты)<sup>36</sup>. К.В. Давыдов, характеризуя видовую классификацию административных регламентов, отмечает: «Важным направлением классификации административных регламентов является их упорядочение по видам закрепленных административных процедур, в частности, по направленности последних (внешние и внутренние), по функциям права (регулятивные и охранительные) и по степени формализуемости таких процедур»<sup>37</sup>. Таким образом, деление административных регламентов на внутренние и внешние является достаточно распространенным в специальной литературе. Кроме того, реально принятые и действующие на практике регламенты органов исполнительной власти направлены как на регулирование внутренних, так и внешних отношений. В связи с этим недостаточно точным представляется определение административного регламента как направленного на «регуляцию внутренней деятельности органа исполнительной власти».

---

<sup>34</sup> См.: Коммерсантъ. 2011. 22 апр.

<sup>35</sup> См., например: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб, 2002.

<sup>36</sup> См.: Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С.115.

<sup>37</sup> Давыдов К.В. Указ соч. С. 44.

Теоретические исследования правовой природы административного регламента проводились до начала активного формирования, а также в процессе формирования правовой базы, регламентирующей функционирование государственных органов в рамках административной реформы. На правовом уровне понятийный аппарат применительно к административным регламентам начал формироваться относительно недавно. Задача разработки административных регламентов в органах исполнительной власти была поставлена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 — 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р<sup>38</sup>. Там же было приведено легальное определение административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг: «Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в настоящей Концепции понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций». Признанные в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 — 2010 годах наиболее перспективными управленческими актами, административные регламенты получили дальнейшее правовое закрепление в Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679<sup>39</sup>. В данном нормативном акте не дается прямое определение административного регламента, однако на основании содержания отдельных его пунктов, можно вывести признаки, его характеризующие:

- разрабатывается и утверждается федеральными органами исполнительной власти;

- целевое назначение — установление сроков и последовательности административных процедур и административных действий федеральных органов исполнительной власти, порядка внутреннего и внешнего взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг, оптимизация административных процедур и административных действий;

- регистрируется в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Важным этапом в процессе формирования административных регламентов стал Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010

---

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>40</sup>, в статье 2 которого содержится определение: «Административный регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги».

Таким образом, как на правовом уровне, так и на уровне научно-теоретических исследований, административный регламент в самом общем виде рассматривается как нормативный акт, устанавливающий содержание и пределы управленческой деятельности в области предоставления государственных или муниципальных услуг.

В настоящее время административные регламенты принимаются для регулирования самых различных направлений управленческой деятельности государственных органов. Еще в 2007 году в интервью директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития А.В. Шарова количество необходимых регламентов определялось цифрой 500<sup>41</sup>. А.В. Мартынов полагает, что в настоящее время в Российской Федерации принято и действует свыше 500 различных административных регламентов<sup>42</sup>. Несмотря на достаточно широкий круг вопросов, подлежащих регулированию посредством административных регламентов, основные направления такого регулирования определены в двух актах: Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти<sup>43</sup> и Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти<sup>44</sup>. Так, пунктом 1.2. Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти установлено, что федеральным органом исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственной функции и нормативные сроки осуществления таких действий. Наряду с этим в науке административного права рассматриваются различные классификации административных регламентов. Так, К.В. Давыдов предлагает весьма подробную систему классификационных признаков административных регламентов: по юридическим свойствам (по юридическому содержанию), по степени обобщенности, по видам закрепленных административных процедур, в зависимости

---

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>41</sup> [http://www.Neisse.ru/business/iNterview/iNterview\\_179.html](http://www.Neisse.ru/business/iNterview/iNterview_179.html).

<sup>42</sup> См.: Мартынов А.В. Указ. соч. С.268.

<sup>43</sup> Утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

<sup>44</sup> Утвержден постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452// СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

от уполномоченного нормотворческого органа, по количеству участвующих в утверждении наделенных нормотворческими функциями государственных органов, по характеру закрепляемых и регулируемых полномочий, по роли в механизме правового регулирования, по области применения в учебной и научной литературе, по исполнителям административных процедур, электронные административные регламенты<sup>45</sup>.

А.В. Мартынов полагает, что регламенты федеральных органов исполнительной власти подразделяются на административные регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и на регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого автором выделяются административные регламенты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, электронные административные регламенты и специализированные административные регламенты<sup>46</sup>. Выделяя категорию административных регламентов как специализированные, А.В. Мартынов в подтверждение такой позиции ссылается на мнение Г.И. Грицай<sup>47</sup>.

Современное административное законодательство характеризуется широким кругом вопросов, по которым принимаются административные регламенты, объясняемым необходимостью реализации функций государственных органов исполнительной власти. В том числе на уровне Российской Федерации принято значительное количество административных регламентов в области социальной защиты населения. Например, департаментом труда и социального развития Воронежской области принято более 50 административных регламентов по вопросам социальной защиты населения. Вместе с тем социальная защита государственных служащих посредством регламентной формы практически отсутствует. Между тем в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 — 2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261<sup>48</sup> в числе других четко поставлены задачи: регламентация вопросов, касающихся повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения государственных служащих; разработка и применение в государственных органах современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне; регламентация и реализация предусмотренных законодательством Российской Федерации дополнительных государственных гарантий жилищных прав государственных служащих;

---

<sup>45</sup> См.: Давыдов К.В. Указ соч. С. 43 — 59.

<sup>46</sup> См.: Мартынов А.В. Указ. соч. С. 272,273.

<sup>47</sup> См.: Грицай Г.И. Административный регламент обеспечения деятельности федеральных судов // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. СПС «Консультант Плюс»

<sup>48</sup> СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

разработка правовых основ защиты государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных (служебных) обязанностей. Указанные задачи направлены на достижение цели повышения эффективности государственной службы, а одним из действенных средств, способствующих достижению этой цели является повышение уровня социальной защиты государственных служащих и членов их семей.

Современное правовое регулирование социальной защиты государственных служащих осуществляется с помощью совокупности различных нормативных актов, в их числе имеются также и административные регламенты. Так, приказом МВД Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 281 утвержден Административный регламент МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких<sup>49</sup> (далее — «Административный регламент, утвержденный приказом МВД России № 281») Другим примером может послужить Административный регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по обеспечению государственной защиты сотрудников органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации и их родственников<sup>50</sup>, утвержденный приказом ФСБ Российской Федерации от 25 февраля 2009 года, № 72 (далее — «Административный регламент, утвержденный приказом ФСБ России № 72»).

В целом оба названных регламента можно отнести, по нашему мнению, к сфере социальной защиты, поскольку объектом регулирования выступают отношения государственной защиты соответствующих категорий должностных лиц и иных граждан. Субъектами защиты в соответствии с рассматриваемыми регламентами являются как государственные служащие, так и другие лица. В качестве принципиально важного момента анализируемых нормативных актов следует отметить тот факт, что в них закреплена «государственная функция обеспечения государственной защиты» соответствующих категорий лиц, и в том числе государственных служащих правоохранительных органов. Однако в текстах Федеральных законов о видах государственной службы отсутствует принцип социальной защиты государственных служащих, а меры государственной защиты, предусмотренные в Административных регламентах, утвержденных приказом МВД России № 281 и приказом ФСБ России №72 представляют собой защитные мероприятия, предоставляемые в связи со специфическими об-

---

<sup>49</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

<sup>50</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 21.

стоятельствами — предполагаемой угрозой жизни, здоровью, имуществу защищаемых, что не охватывает всего спектра социальной защиты и не идентично пониманию социальной защиты. Разумеется, разработчики анализируемых административных регламентов не ставили перед собой цели полной и всесторонней социальной защиты специфической категории граждан, принятие этих актов преследует сугубо прикладную цель, тем не менее, элементы социальной защиты в них присутствуют, что делает необходимым более подробно остановиться на их содержании.

Содержание административных регламентов, утвержденных приказами МВД России № 281 и ФСБ России № 72 соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года, № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», документы включают общие положения, административные процедуры и приложения.

В общих положениях Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281 обозначены цели и задачи, содержание государственной защиты. Лица, подлежащие государственной защите, условно разделяются на две категории: судьи, должностные лица правоохранительных и контролирующих органов — одна категория и потерпевшие, свидетели и иные участники уголовного судопроизводства — вторая. Соответственно, по-разному определяются меры государственной защиты указанных категорий защищаемых. Так, под государственной защитой судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов понимается осуществление мер безопасности, правовой и социальной защиты, применяемых при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество охраняемых лиц в связи с их служебной деятельностью. В отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства государственная защита представляет собой осуществление мер безопасности, направленных на защиту жизни, здоровья и (или) имущества, а также мер социальной поддержки защищаемых лиц в связи с их участием в уголовном судопроизводстве уполномоченными на то государственными органами. Как видно из приведенных дефиниций, общими объектами государственной защиты в обоих случаях являются жизнь, здоровье, имущество. Сверх этого судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов обеспечиваются меры правовой и социальной защиты, а потерпевшим, свидетелям и иным участникам уголовного судопроизводства — меры социальной поддержки. Указанные различия обусловлены тем, что положения Административного регламента опираются на два Федеральных закона: от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих орга-

нов»<sup>51</sup> и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»<sup>52</sup>, в которых используется различный понятийный аппарат, свидетельствующий о неодинаковом понимании мер государственной, правовой и социальной защиты граждан, в том числе и государственных служащих. Таким образом, рассматриваемые Административные регламенты, принимаемые во исполнение законов, отражают недостатки действующего законодательства в области социальной защиты.

В соответствии с Административным регламентом, утвержденным приказом МВД России № 281, государственной защите подлежат не только должностные лица правоохранительных и контролирующих органов, участники уголовного судопроизводства, но и их близкие. В связи с этим требует разъяснения вопрос о содержании понятия «близкий», поскольку речь идет о категорировании лиц, подлежащих государственной защите, и поэтому вопрос представляется принципиально важным. Как было указано выше, лица, подлежащие государственной защите, разделены на две категории, которые условно можно определить как должностные лица (судьи, прокуроры, следователи, сотрудники ОВД и другие) и участники уголовного судопроизводства. Применительно к должностным лицам, в соответствии с подпунктом 3.2 рассматриваемого акта указывается, что органы внутренних дел осуществляют меры безопасности в отношении близких, перечисленных в подпункте 3.1 Административного регламента лиц. При этом расшифровки понятия «близкие» в тексте не дается. В отличие от этого норма в отношении близких второй категории защищаемых лиц — участников уголовного судопроизводства более конкретна, несмотря на то, что носит бланкетный характер. Так, подпунктом 4.1 предусмотрена государственная защита «близких родственников, родственников и близких лиц» участников уголовного судопроизводства. При этом круг таких лиц определяется в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что круг обеспечиваемых государственной защитой применительно к участникам уголовного судопроизводства более детализирован: сюда относятся близкие родственники, родственники и просто близкие лица. Далее круг этих лиц определяется в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. В соответствии со статьей 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации к числу близких родственников относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки, а к близким лицам — иные, за исключением близких родственников и родственников, лица, состоящие в

---

<sup>51</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

<sup>52</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.

свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений. Родственниками же являются все иные лица, за исключением близких родственников, состоящие в родстве. Таким образом, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации четко определяет понятие родственников, близких родственников и близких лиц. Однако круг указанных в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации лиц, подлежащих государственной защите, шире обозначенного в названии Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, так как в названии регламента фигурируют только «близкие».

Примечательно, что в соответствии с подпунктом 3.2 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281 органы внутренних дел осуществляют меры безопасности в отношении близких судей, прокуроров, сотрудников органов внутренних дел и других должностных лиц. Такая норма вполне соответствует названию регламента, однако отличается от последующих норм, регулирующих порядок обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства, поскольку у этих лиц мерами безопасности обеспечиваются не только близкие, но и родственники, а также близкие родственники.

Указанное обстоятельство свидетельствует, во-первых, о том, что уровень государственных гарантий в отношении мер безопасности родственников, близких родственников и близких должностных лиц, подлежащих государственной защите, и участников уголовного судопроизводства неодинаков, и это вряд ли можно признать обоснованным. Во-вторых, возвращаясь к вопросу о понятии «близких» должностных лиц, предусмотренных подпунктом 3.1 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, необходимо выяснить, каким нормативным актом определяется эта категория граждан, так как в данном случае отсутствует ссылка на Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в отличие от подпункта 4.1 рассматриваемого регламента). Если руководствоваться нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то это будет неоправданно ограничивать круг лиц, подлежащих государственной защите, поскольку в названном кодексе в понятие «близкие» не включаются родственники и близкие родственники.

Административный регламент, утвержденный приказом МВД России № 281, определяет статус лиц, в отношении которых осуществляются меры государственной защиты. Определяющей составляющей их правового статуса является совокупность прав и обязанностей в связи с осуществляемыми или предполагаемыми мерами государственной защиты. Обращает на себя внимание тот факт, что права и обязанности дифференцированы в зависимости от отнесения защищаемых к должностным лицам либо к участ-

никам уголовного судопроизводства. Так, должностные лица и их близкие в соответствии с п.9.1 имеют право:

- знать о применяющихся в их отношении мерах безопасности;
- просить о применении или неприменении в их отношении конкретных мер безопасности, перечисленных в пункте 17.2 Административного регламента;
- требовать от органа внутренних дел, обеспечивающего безопасность, применения в их отношении (кроме осуществляемых) иных мер безопасности, предусмотренных Федеральным законом № 45-ФЗ, или отмены каких-либо из осуществляемых мер;
- обжаловать в вышестоящий по подчиненности орган внутренних дел, обеспечивающий безопасность, в прокуратуру либо в суд незаконные решения и действия должностных лиц, осуществляющих меры безопасности.

В то же время участники уголовного судопроизводства наделены правами:

- знать свои права и обязанности;
- требовать обеспечения личной и имущественной безопасности, личной и имущественной безопасности лиц, указанных в части 3 статьи 2 Федерального закона № 119-ФЗ;
- требовать применения мер социальной поддержки в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 119-ФЗ;
- знать о применении в отношении себя, а также своих близких родственников, родственников и близких лиц мер безопасности и о характере этих мер;
- обращаться с заявлением о применении дополнительных мер безопасности, предусмотренных Федеральным законом № 119-ФЗ, либо об их отмене;
- обжаловать в вышестоящий орган внутренних дел, прокурору или в суд решения и действия органов внутренних дел, обеспечивающих государственную защиту, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Из приведенных норм видно, что перечень прав участников уголовного судопроизводства несколько шире, чем у должностных лиц. В частности, у участников уголовного судопроизводства дополнительно указаны такие права, как «знать свои права и обязанности» и «требовать применения мер социальной поддержки в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 119-ФЗ».

Некоторым образом отличаются и обязанности рассматриваемых категорий лиц, зафиксированные в Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России № 281. В соответствии с подпунктом 9.2 должностные лица, в отношении которых осуществляются меры государственной защиты, обязаны:

- выполнять законные требования органа внутренних дел, обеспечивающего безопасность;

- незамедлительно информировать орган внутренних дел, обеспечивающий безопасность, о каждом случае угрозы или противоправных действий в их отношении;

- бережно обращаться с имуществом, выданным им органом внутренних дел, обеспечивающим безопасность, в личное пользование для обеспечения безопасности;

- не разглашать сведения о принимаемых в их отношении мерах безопасности без разрешения органа внутренних дел, осуществляющего эти меры.

На основании подпункта 10.2 к числу обязанностей другой категории лиц — участников уголовного судопроизводства — относятся обязанности:

- выполнять условия применения в отношении их мер безопасности и законные требования органов внутренних дел, обеспечивающих государственную защиту;

- немедленно информировать органы внутренних дел, обеспечивающие государственную защиту, о каждом случае угрозы или противоправных действий в отношении их;

- при обращении со специальными средствами индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности, выданными им органами внутренних дел, осуществляющими меры безопасности, в пользование для обеспечения их безопасности, соблюдать требования федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- не разглашать сведения о применяемых в отношении их мерах государственной защиты без разрешения органа внутренних дел, обеспечивающего государственную защиту.

Итак, если участники уголовного судопроизводства обязаны выполнять условия применения в отношении их мер безопасности, а также выполнять законные требования органов внутренних дел, обеспечивающих их государственную защиту, то должностные лица должны выполнять только законные требования органов внутренних дел. Если должностным лицам предписывается бережно обращаться с имуществом, выданным им в личное пользование для обеспечения их безопасности, предполагая за это по логике вещей имущественную ответственность, то от участников уголовного судопроизводства требуется соблюдать законы и иные нормативные акты, регламентирующие применение специальных средств. Подобная редакция норм регламента позволяет сделать вывод о том, что у прокуроров или судей сознательность или понимание необходимости бережного отношения к государственному имуществу ниже, чем у иных участников уголовного судопроизводства.

Такое различие в правах и обязанностях вряд ли обоснованно и, по нашему мнению, требует изменения не только норм регламента, но и законов, на основе которых принят регламент.

В пункте 11 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, закреплена гарантия для защищаемых лиц, состоящая в том, что при применении мер государственной защиты не должны нарушаться жилищные, трудовые, пенсионные и иные права этих лиц. Характеризуя правовую природу административного регламента, И.Н. Барциц справедливо отмечает, что «смысл этого вида нормативного регулирования далеко не ограничивается механическим выполнением некоей государственной функции либо удовлетворением некоей потребности юридического или физического лица»<sup>53</sup>. Административный регламент призван с помощью пошаговой методики детализировать функции государственных органов в процессе оказания государственных услуг. Исходя из этого, содержательной стороной административных регламентов должны стать нормы, развивающие положения законов и других правовых актов и не входящие с ними в противоречие.

Возвращаясь к пункту 11 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, следует отметить, что норма не дает ответа на вопросы, во-первых, о перечне защищаемых прав, так как термин «и иные права защищаемых лиц» не может быть объяснением, во-вторых, о механизме защиты прав, например, трудовых. Некоторое разъяснение на этот счет можно получить, ознакомившись со статьей 10 Федерального закона Российской Федерации от 20 апреля 1995 года №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов». В статье закреплено, что по заявлению или с согласия защищаемых лиц они могут быть переведены на другую, временную или постоянную работу (службу). Редакция рассматриваемой статьи вызывает ряд вопросов. Так, в данном случае использованы термины «по заявлению или с согласия». Буквальное толкование этих терминов наталкивает на мысль об их противоречии, хотя по общему правилу «заявление» предполагает «согласие». Очевидно, что в данном случае авторы документа имеют в виду не буквальное толкование этих терминов, а инициативу, исходящую либо от защищающего государственного органа (в этом случае требуется согласие защищаемого), либо от защищаемого лица (что подтверждается его заявлением). Поэтому, мы полагаем, лингвистическая техника должна соответствовать идее разработчика нормативного акта.

Перевод на другую работу (службу) — это один из видов мер безопасности, предоставляемых защищаемым лицам. Наряду с этим предоставляются:

- личная охрана;

---

<sup>53</sup> Барциц И.Н. Указ. соч. С. 165.

- выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;
- временное помещение в безопасное место;
- обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;
- переселение на другое место жительства;
- замена документов, изменение внешности.

Все перечисленные виды мер безопасности предоставляются лицам, указанным в пунктах 1—13 части первой статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», то есть защищаемым должностным лицам, а также их близким. Исключение составляет перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы. Данная мера безопасности предоставляется только самим защищаемым должностным лицам, что представляется нелогичным. Ведь в преамбуле названного закона зафиксировано, что в целях обеспечения государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных, контролирующих и иных органов, создания надлежащих условий для отправления правосудия, борьбы с преступлениями и другими правонарушениями устанавливается система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких. Тем не менее, как указано выше, перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы не осуществляется в отношении близких защищаемых должностных лиц. Очевидно, что рассматриваемая мера защиты требует решения целого ряда организационных вопросов. Перечисленные в нормативных актах меры государственной защиты применяются с учетом конкретных обстоятельств и служат одной цели. Государственная защита близких должностных лиц осуществляется для того, чтобы предотвратить негативное воздействие на самих должностных лиц. В таком случае, становится неясно, почему перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы не применяется в отношении близких должностных лиц, так как если изменение работы (службы) или их учебы не производится, то они могут стать инструментом негативного воздействия на должностных лиц и, таким образом, данная мера государственной защиты не выполняет свое предназначение в полной мере.

Запрет на возможность ущемления трудовых прав при проведении защитных мер, естественно, является позитивной нормой, вписывающейся в концепцию социальной защиты государственных служащих. Вместе с тем, без научно обоснованного механизма защиты трудовых прав государственных служащих, определения понятийного аппарата даже закреплен-

ные в законе и подзаконных актах гарантии этих прав останутся не более, чем декларацией.

Для того чтобы не допустить ущемления трудовых прав государственных служащих (в данном случае мы говорим только о трудовых правах данной категории, поскольку это соответствует теме нашего исследования), необходимо четко представлять содержание этих прав.

Трудовые права традиционно рассматриваются как неотъемлемый элемент трудовых отношений, регулируемых нормами трудового законодательства. Так, в положениях, выносимых на защиту, Е.Д. Исаева отмечает: «Конституционные права в сфере труда составляют особую группу прав субъектов трудовых отношений и служат основой для конституционного статуса гражданина (работника)»<sup>54</sup>. В трудовом законодательстве, и в частности, в Трудовом кодексе Российской Федерации, термин «трудовые права» используется неоднократно. Например, в статье 1 в качестве цели трудового законодательства указывается установление гарантий трудовых прав граждан, статьей 3 закрепляются равные возможности для реализации трудовых прав граждан, раздел XIII посвящен защите трудовых прав и свобод. Однако исчерпывающего перечня трудовых прав работников в Трудовом кодексе Российской Федерации нет. В статьях 21 и 22 рассматриваемого нормативного акта перечислены основные права и обязанности работника, а также работодателя. Таким образом, можно сделать вывод о том, что во-первых, термин «трудовые права» идентичен смыслу и содержанию прав работников, перечисленных в статье 21 Трудового кодекса Российской Федерации, и во-вторых, перечень трудовых прав, содержащийся в рассматриваемой статье, не является исчерпывающим.

Как указывалось выше, в юридической науке многократно подчеркивалось, что деятельность государственных служащих, несмотря на специальное правовое регулирование, является разновидностью общественно значимого труда. В процессе функционирования государственной службы служащие, с одной стороны, выполняют регламентированные нормативными актами обязанности, с другой стороны, пользуются соответствующими правами, которые в определенной степени можно считать трудовыми. Так, А.А. Сергеев полагает, что трудовыми правами наделены выборные лица местного самоуправления: «Даже самые веские доказательства большей значимости публично-правовой составляющей в комплексных институтах государственной гражданской службы, муниципальной службы или осуществления выборными лицами местного самоуправления своих полномочий на постоянной основе не могут служить основанием для от-

---

<sup>54</sup> Исаева Е.Д. Конституционно-правовые основы защиты трудовых прав работников и работодателей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

мены трудовых прав граждан»<sup>55</sup>. Вместе с тем сам термин «трудовые права» в законодательстве о государственной службе отсутствует. Статья 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» называется «Основные права гражданского служащего», статья 28 Федерального закона «О полиции» названа «Основные права сотрудника полиции». В Законе Российской Федерации «О статусе военнослужащих» определено правовое положение военнослужащих. Целый ряд статей закона посвящен их правам, однако термин «трудовые права» здесь также не применим. Применяя аналогию с трудовым законодательством, позволительно, с нашей точки зрения, считать трудовыми основные права служащих, перечисленные в соответствующих законах о видах государственной службы. Как и в Трудовом кодексе, перечень прав служащих, названный «основные права», не является исчерпывающим. Это, в свою очередь, может повлечь разнополярное понимание трудовых прав, защита которых гарантируется пунктом 11 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281. Мы полагаем, что, несмотря на бесспорное отнесение государственной службы к разновидности общественно-полезного труда, более логичным видится использование термина «основные права» государственных служащих, а не «трудовые», поскольку термин трудовые, как отмечалось выше, не используется в законодательстве о государственной службе.

Административный регламент, утвержденный приказом ФСБ России № 72, также вызывает вопросы, связанные с терминологией. Согласно пункту 4 рассматриваемого акта наряду с сотрудниками органов безопасности правом на обеспечение государственной защиты пользуются близкие родственники сотрудников органов безопасности, а также иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности сотрудников органов безопасности, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность (в исключительных случаях). С одной стороны, перечень указанных лиц правомерно считать ограниченным, так как в него входят только близкие родственники, с другой — расширенным, поскольку меры государственной защиты могут быть предоставлены любым гражданам, отвечающим условиям пункта 4 Административного регламента, утвержденного приказом ФСБ России № 72. По аналогии с Административным регламентом, утвержденным приказом МВД России № 281, в анализируемом нормативном акте отсутствует понятийный аппарат в отношении термина «близкие родственники». Неясно, в соответствии с чем определяется круг лиц, подпадающих под это понятие. Известно, что трактовка

---

<sup>55</sup> Сергеев А.А. О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления[Электронный ресурс]. URL: <http://www.smolgrad.ru/lawdigest/short/1960.htm>

идентичных терминов в различных отраслях законодательства имеет отличия. Так, в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации<sup>56</sup> близкими родственниками, то есть родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии являются: родители, дети, бабушка, дедушка, внуки, полнородные и неполнородные братья и сестры. В Жилищном кодексе<sup>57</sup> хотя и содержится термин «родственники», но его содержание не раскрывается. Однако в статье 31 в отношении членов семьи собственника жилого помещения дается разъяснение: к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи.

Таким образом, различное толкование термина «родственники» в отраслях законодательства диктует необходимость более четкого понятийного подхода в административных регламентах о предоставлении государственных услуг в области социальной защиты государственных служащих.

Редакция пункта 4 Административного регламента, утвержденного приказом ФСБ России № 72, вызывает также вопросы в связи с указанием на то, что право на государственную защиту иных лиц возникает в «исключительных случаях». Сама по себе формулировка «исключительные случаи» в силу ее неопределенности может трактоваться неодинаково. К тому же из редакции статьи не совсем ясно, к чему относится эта формулировка?

Оба рассматриваемых регламента включают права и обязанности лиц, в отношении которых применяются меры безопасности. При этом следует отметить, что перечень прав защищаемых лиц практически идентичен.

Неотъемлемой частью административного регламента выступают административные процедуры. Как справедливо отмечает И.Н. Барциц, «регламент должен стать официальным выражением административно-правовых процессов, основополагающий элемент которого — административная процедура»<sup>58</sup>. По мнению ученого, административная процедура представляет собой нормативно-установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>57</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 14.

<sup>58</sup> Барциц И.Н. Указ. соч. С. 166.

<sup>59</sup> См.: Там же. С.133.

В современных научных источниках большое внимание уделяется понятийному аппарату, связанному с административными процедурами, сформулирован целый ряд дефиниций административных процедур. Так, И.М. Лазаревым административные процедуры понимаются как «составная часть административного процесса, который в свою очередь является составной частью юридического процесса, — это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения»<sup>60</sup>. М.В. Силайчев ассоциирует административные процедуры с урегулированной административно-процессуальными нормами деятельностью компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, обладающих государственно-властными полномочиями, по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел, в которых отсутствует спор<sup>61</sup>. Рассматривая проблемы конституционного права граждан на доступ к публичной информации, А.Е. Помазуев справедливо полагает, что основной процессуальной формой реализации указанного права выступает административная процедура<sup>62</sup>. С.З. Женетль приходит к обоснованному выводу о том, что «юридическое взаимодействие публичной администрации с гражданами и организациями должно быть максимально облечено в форму нормативно определенного порядка (процедур) во всех случаях, когда взаимодействие затрагивает права, свободы и законные интересы сторон. Автор полагает, что «процедуры могут носить самостоятельный характер (досмотр, проверка документов и т. п.) и быть элементами административных производств (по делам об административных правонарушениях, дисциплинарных, исполнительных и т. п.). Разновидностью административных процедур является организация взаимодействия между органами публичной власти в вопросах исполнения ими государственных функций и предоставления государственных услуг»<sup>63</sup>.

Применительно к вопросам административно-правового регулирования недропользования в Российской Федерации А.М. Волков под админи-

---

<sup>60</sup> Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6,7.

<sup>61</sup> См.: Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С.14.

<sup>62</sup> См.: Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации. автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 6.

<sup>63</sup> Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 8.

стративной процедурой государственного управления недропользованием понимает нормативно установленный порядок деятельности органов публичного управления по принятию административных актов, по обеспечению реализации прав и обязанностей недропользователей, разрешению споров и наложению санкций, определяющий основания, стадии, формы, сроки и последовательность соответствующих действий<sup>64</sup>.

Научные исследования правовой природы административных процедур продолжаются и в настоящее время. Так, весьма обстоятельный анализ точек зрения специалистов по данной проблематике дан А.В. Мартыновым, сопоставившим мнения таких ученых, как Ю.А. Тихомиров, Ю.Н. Старилов, С.Д. Хазанов, Б.М. Лазарев, С.Н. Махина, Ю.М. Козлов, И.Н. Барциц, А.В. Помазуев, И.М. Машаров<sup>65</sup>.

Подчеркивая значимость административных процедур в условиях административной реформы, Ю.Н. Старилов обоснованно подчеркивает, что независимо от понимания их сущности в теории административного права и практике государственного управления административные процедуры связываются с созданием специального правового порядка в процессе осуществления управленческих действий либо принятия административных решений. «Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования»<sup>66</sup>.

Учитывая безусловную важность административных процедур в государственном управленческом процессе, обратимся к тем из них, которые имеют отношение к социальной защите государственных служащих, являющейся одной из функций государства и, следовательно, подлежащей государственному регулированию.

Подобные процедуры содержатся в Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России № 281, и Административном регламенте, утвержденном приказом ФСБ России № 72. В рамках рассматриваемой темы практическая значимость указанных регламентов и содержащихся в них административных процедур состоит в том, что они представ-

---

<sup>64</sup> См.: Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 2009. С. 7.

<sup>65</sup> См.: Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С.290—303.

<sup>66</sup> Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в республике Узбекистан: материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт. KONSAUDITINFORMNASHR, 2008. С.37.

ляют собой нормативную модель процедурного регулирования социальной защиты государственных служащих.

В Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России № 281, административные процедуры по исполнению государственной функции обеспечения государственной защиты дифференцированы по аналогии с соответствующим административным регламентом, то есть по кругу лиц, на которых они распространяются. Структурно выделены административные процедуры в отношении судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и их близких, а также в отношении участников уголовного судопроизводства.

Административные процедуры по исполнению государственной функции обеспечения государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и их близких, участников уголовного судопроизводства включают следующие взаимосвязанные этапы: прием и регистрация заявления (обращения, информации); проверка заявления (обращения, информации); подготовка и утверждение постановления о применении или об отказе в применении мер безопасности; подготовка и утверждение постановления о применении мер безопасности при избрании мер безопасности; подготовка и утверждение постановления об отмене или изменении мер безопасности.

Сравнительный анализ административных процедур, предусмотренных в рассматриваемом регламенте и относящихся к обеспечению защиты разных категорий лиц, показывает их содержательное сходство. Вместе с тем имеются и некоторые отличия в терминологии и детализации процедурных действий должностных лиц, которые вряд ли можно объяснить отношением защищаемых лиц к различным категориям. Так, в соответствии с пунктом 13 названного выше регламента, осуществление государственной защиты в отношении судей, должностных лиц основывается на приеме и регистрации «заявлений, обращений, информации». В то время как пункт 19 регламента предусматривает процедуру «приема и регистрации заявлений и сообщений» в процессе применения и осуществления мер безопасности в отношении участников уголовного судопроизводства. Неясно, почему в аналогичных процедурных ситуациях применяются различные термины. Почему в одном случае это учет «обращений и информации» в другом — «сообщений». Каждый такой термин имеет свое лексическое значение и должен использоваться для обозначения конкретных явлений, действий и так далее. В нормативной практике момент начала процедурных отношений обозначают определенными терминами. Например, в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28.12.2010г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>67</sup> в следственных органах данного комитета рассматриваются «заявления, иные обращения, содер-

---

<sup>67</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

жащие сообщения о преступлениях, ходатайства по уголовным делам, жалобы на действия (бездействие) и решения руководителей следственных органов Следственного комитета и следователей». Статья 10 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>68</sup> обязывает органы прокуратуры рассматривать «заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов». В пункте 106 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»<sup>69</sup> расшифровывается понятие «обращения» как «предложения, заявления или жалобы».

Таким образом, как видим, в различных нормативных актах наблюдается примерно одинаковый подход в использовании соответствующей терминологии. В связи с этим мы полагаем, что в Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России № 281, необходимо обратить внимание на нормативную лексику, обозначающую сходные процедурные моменты. В том случае, если разработчики регламента ставили своей целью избежать дублирования в тексте документа, это не должно решаться подобным образом.

Вопросы терминологического характера вызывает также пункт 15.5 рассматриваемого регламента, в соответствии с которым результат проверки обоснованности обращения за государственной защитой оформляется «в виде мотивированного рапорта (докладной записки) должностного лица». Приведенная редакция позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, результат проверки обоснованности обращения за государственной защитой может оформляться либо рапортом, либо докладной запиской, во-вторых, что рапорт и докладная записка — это одно и то же.

Данная норма требует детализации по следующей причине. Организацию документооборота в органах внутренних дел регулирует приказ МВД России от 4 декабря 2006 г. № 987 «О документационном обеспечении управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации». Пункт 21.4 названного акта требует, чтобы «применяемые термины соответствовали терминологии, используемой в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и нормативных правовых актах МВД России, и употреблялись в одном и том же значении». В пункте 17 приказа МВД России от 4 декабря 2006 г. № 987 приведены определения документов, используемых в деятельности органов внутренних дел. Так, «докладная записка — документ, адресованный руководителю органа внутренних дел или вышестоящего органа внутренних дел, содержащий обстоятельное изложение какого-либо вопроса с выводами и пред-

---

<sup>68</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>69</sup> СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

ложениями». В то же самое время понятие такого документа, как рапорт, наиболее распространенного в правоохранительных органах, отсутствует. Определение рапорта имеется в словарях русского языка. Например, по словарю С.И. Ожегова, рапорт это — служебное сообщение, донесение младшего по званию старшему военному начальнику<sup>70</sup>. Разумеется, название документа, посредством которого будет доведена служебная информация младшего по званию сотрудника — старшему по званию, и его форма не сыграют определяющей роли при решении дела по существу, однако в правоохранительных органах достаточно серьезно относятся к формализации документооборота. Следовательно, неопределенность в определении документа (рапорт или докладная записка) может негативным образом отразиться на документообороте.

Административные процедуры, являясь, образно говоря, пошаговой инструкцией в той или иной мере, конкретизируют действия должностных лиц в процессе функционирования административных органов. В частности, пункт 15.3 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, закрепляет обязанность должностного лица, ответственного за проверку наличия угрозы, опросить лицо, потенциально подлежащее государственной защите, «лично или по телефону». Как видно из текста документа, норма в отношении формы или способа контакта с лицом, подлежащим защите, является диспозитивной, а именно контакт может быть личный либо по телефону. С одной стороны, такой креативный подход можно охарактеризовать как гибкий и предоставляющий возможность должностному лицу самому избирать способ выполнения должностной обязанности. С другой стороны, относительная свобода действий должностного лица может привести к тому, что будет избираться более простая и доступная форма проверки факта наличия угрозы, то есть по телефону, что в свою очередь скажется на объективности и реальности такой проверки. Однако в данном случае необходимо подчеркнуть, что от действий должностных лиц, обеспечивающих государственную защиту, зависит не только материальное благополучие, здоровье, но и жизнь лиц, подлежащих государственной защите. Таким образом, с нашей точки зрения, в данном случае административная процедура должна быть более конкретной.

Очередной вопрос вызывают содержащиеся в административных процедурах различия применительно к двум основным группам защищаемых субъектов — судьям, должностным лицам и участникам уголовного судопроизводства. В отношении двух указанных категорий защищаемых лиц цели и задачи, а также средства обеспечения их безопасности идентичны что предполагает аналогию административных процедур. Однако рассматривая указанные выше процедуры, мы убеждаемся, что их редакция отли-

---

<sup>70</sup> См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С.570.

чается не только терминологически, но и по содержанию практических действий. Это видно из следующей таблицы:

<b>Судьи и должностные лица</b>	<b>Участники уголовного судопроизводства</b>
1. Прием и регистрация заявления (обращения, информации)	1. Прием и регистрация заявления (сообщения)
2. Проверка заявления (обращения, информации)	2. Проверка заявления (сообщения)
3. Подготовка и утверждение постановления о применении или об отказе в применении мер безопасности	3. Вынесение постановления о применении или об отказе в применении мер безопасности и мер социальной поддержки
4. Подготовка и утверждение постановления о применении мер безопасности при избрании мер безопасности	4. Подготовка и утверждение постановления об избрании мер безопасности
5. Подготовка и утверждение постановления об отмене или изменении мер безопасности	5. Подготовка и утверждение постановления об отмене или изменении мер безопасности

Итак, административные процедуры по государственной защите судей и должностных лиц начинаются с приема и регистрации заявлений, обращений, информации. В то время как административные процедуры по государственной защите участников уголовного судопроизводства основываются на приеме и регистрации заявлений и сообщений. Неверно было бы предположить, что во втором случае не учитываются обращения и информация, имеющие практическое значение, так как для запуска механизма административных процедур в данном случае важно все: заявления, обращения, информация, сообщения. Несмотря на то, что идея разработчиков рассматриваемого нормативного акта в целом понятна, то есть для начала административных процедур необходимо получение оперативных сведений. Это подтверждается пунктом 22.3 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, согласно которому должностное лицо органа внутренних дел, принимающее решение об осуществлении государственной защиты, обязано немедленно реагировать на каждый ставший ему известным случай, требующий применения мер безопасности или мер социальной поддержки. Тем не менее, не ясно, с чем связана та-

кая дифференциация формы получения сведений, ведь термины «обращение», «информация», «сообщение» имеют различную этимологию.

Обращает на себя внимание также процедура подготовки процессуального управленческого документа о государственной защите. В отношении судей, а также должностных лиц процедура имеет название «Подготовка и утверждение постановления о применении или об отказе в применении мер безопасности». В то же время аналогичная процедура по поводу участников уголовного судопроизводства озаглавлена: «Вынесение постановления о применении или об отказе в применении мер безопасности и мер социальной поддержки». Таким образом, в отличие от судей и должностных лиц, наряду с мерами безопасности для участников уголовного судопроизводства могут быть предусмотрены и меры социальной поддержки, что представляет собой более высокий уровень гарантий со стороны государства. Данный факт вызывает недоумение, поскольку Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О Государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» предусматривает меры социальной защиты, которые указаны в статье 20 названного закона — это материальные компенсации, выплачиваемые в случае гибели должностного лица, причинения вреда его здоровью, уничтожения или повреждения его имущества в связи с его служебной деятельностью.

В приложении 8 к Административному регламенту, утвержденному приказом МВД России № 281, приведена форма соответствующего постановления «О применении мер социальной поддержки» участников уголовного судопроизводства. При этом в качестве правового основания оказания социальной поддержки указывается Федеральный закон Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». В преамбуле названного закона закреплено, что он предназначен для установления системы мер государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, которая включает меры безопасности и меры социальной защиты указанных лиц, а также определяет основания и порядок их применения. Конкретные меры социальной защиты предусмотрены статьей 15 рассматриваемого закона. К ним относятся: 1) выплата единовременного пособия в размере, определяемом Правительством Российской Федерации в случае гибели (смерти) защищаемого лица в связи с его участием в уголовном судопроизводстве членам семьи и лицам, находившимся на его иждивении; 2) назначение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации; 3) выплата единовременного пособия в случае причинения защищаемому лицу телесного повреждения или иного вреда его здоровью в связи с участием в уголовном судопроизводстве, повлекшего (либо не повлекшего) за собой наступление инвалидности; 4) возмеще-

ние имущественного ущерба, причиненного защищаемому лицу в связи с его участием в уголовном судопроизводстве, за счет средств федерального бюджета и иных финансовых источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с последующим взысканием этих средств с лица, виновного в причинении защищаемому лицу имущественного ущерба, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Следует обратить внимание на то, что перечисленные меры относятся, исходя из текста закона, к мерам социальной защиты. Термин «социальная поддержка» в тексте закона не используется. Таким образом, ссылка в приложении № 8 к Административному регламенту, утвержденному приказом МВД России № 281, на текст Федерального закона Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» в части «социальной поддержки» некорректна. Кроме того, следует заметить, что в схеме реализации норм Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ, приведенной в приложении к Административному регламенту, утвержденному приказом МВД России № 281, не отражены действия по обеспечению мер социальной защиты либо поддержки предусмотренных законом лиц.

Некоторые отличия имеются и в порядке обжалования действий (бездействий) и решений, осуществляемых в ходе исполнения государственной функции по защите судей, должностных лиц, а также участников уголовного судопроизводства. В частности, судьи, должностные лица, подлежащие государственной охране, вправе обжаловать отказ в применении мер безопасности в вышестоящий по подчиненности орган внутренних дел, обеспечивающий безопасность; прокуратуру; суд. В соответствии с пунктом 26 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 281, участники уголовного судопроизводства при нарушении своих прав могут обращаться в вышестоящий орган внутренних дел; прокуратуру; суд. Таким образом получается, что в первом случае защищаемые лица вправе обращаться только в вышестоящий по подчиненности орган внутренних дел, обеспечивающий безопасность, а во втором – в любой вышестоящий орган внутренних дел. Вряд ли такая редакция административных процедур оправдана с точки зрения решения задачи защиты соответствующих категорий лиц.

Как было показано выше, административные регламенты являются необходимой и наиболее эффективной правовой формой воздействия на государственно-служебные отношения, в сферу которых входят также отношения поощрительные, стимулирующие. В связи с этим предлагается разработать и внедрить в практику органов исполнительной власти в сфере внутренних дел административный регламент, регулирующий вопросы стимулирования на государственной службе. Проект подобного регламента приводится в приложении 1 Содержание регламента определяется исхо-

дя из того, что стимулирование на государственной службе является одной из «внутренних функций» государственных органов, а также необходимым элементом социальной защиты государственных служащих, в том числе и служащих органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

## **2.2. Основные направления модернизации и развития социальной защиты государственных служащих**

Процесс реализации целей и задач государства в первую очередь связан с ключевой ролью государственного аппарата, основой функционирования которого является государственная служба. Эффективность государственной службы в свою очередь производна от ряда факторов политического, экономического, социально-исторического характера. Особым способом воздействия на государственную службу со стороны государства является правовое регулирование. Нормативно-правовая база, составляющая основу регулирования государственной службы, имеет в России многовековую историю, свидетельствующую о различных подходах государства к организации и принципиальной основе государственной службы. До 1917 года принципиальную основу организации государственной службы составляло понимание необходимости особого правового статуса государственных служащих, как посредников государства, проводников его политики. Проблема принципов государственной службы имеет базисное значение, определяющее суть взаимоотношений государства и гражданского общества. Изменение принципиальной основы организации государственной службы непосредственным образом отражается на ее структуре, роли и месте в обществе и государственном управлении, а также ее правовой основе. Так, в советский период развития российского государства деятельность государственного аппарата основывалась на принципах советского трудового права, единого для всех рабочих и служащих, что приводило к нивелированию государственной службы как института административного права. В этот период социальная защита работников государственного аппарата осуществлялась в форме социального обеспечения и обслуживания, предоставляемого индифферентно признаку занятости в сфере государственного управления. Процесс становления и модернизации государственной службы современной России на основе проведения системной административной реформы позволяет на институциональном уровне найти новый подход к принципиальной основе государственной службы. Отраслевое законодательство основывается на принципах, закрепленных в правовой системе государства, опираясь при этом на исторически сложившиеся правовые традиции, степень развития правового сознания и правовой культуры гражданского общества. Принципы государственной службы отражают квинтэссенцию идеи функционирования государства. Поэтому

так важно определить сущностные направления основополагающих идей — принципов государственной службы.

Непосредственно принципы государственной службы закреплены в статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Из девяти закрепленных в тексте закона принципов семь определяют основы построения и функционирования государственной службы и два относятся непосредственно к исполнителям государственной службы — государственным служащим: «профессионализм и компетентность государственных служащих», «защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц». Из двух указанных принципов первый относится к «внешнему» требованию со стороны государства к субъективным качествам служащего, необходимым для замещения должности государственной службы. И только лишь последний принцип направлен на защиту государственных служащих. Однако, несмотря на то, что в самом принципе используется термин «защита государственных служащих», главная идея принципа состоит в защите именно профессиональной служебной деятельности. Разумеется, это важный момент, поскольку существует неразрывная связь между деятельностью государственных служащих и выполнением функций государства и, таким образом, осуществляется организационно правовая поддержка государственных служащих, однако рассматриваемый принцип не затрагивает других форм социальной защиты, таких как пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обслуживание.

Важное значение для принципиальной основы построения государственной службы имеет пункт 2 статьи 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», где закреплена идея о реализации принципов построения и функционирования системы государственной службы посредством федеральных законов о видах государственной службы, в которых «могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности». Принципы, закрепленные в статье 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе», по сути дела, во многом аналогичны принципам, перечисленным в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», и лишь незначительно их дополняют и конкретизируют. Вместе с тем, отсутствует такой принцип, как законность. Разумеется, принцип законности предполагается в деятельности государственных служащих, однако его отсутствие в Федеральном законе «О государственной гражданской службе», на наш взгляд, неоправданно. С другой стороны, в названном выше акте появился принцип стабильности гражданской службы, что повышает уровень социальной защиты государственных гражданских служащих.

В законодательстве, регулирующем военно-служебные отношения, то есть военную службу, не нашли формального закрепления принципы этого вида государственной службы. Подобные принципы отсутствуют в текстах Федеральных законов «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих». Таким образом, осуществление воинской службы происходит на основе общих принципов, закрепленных в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Вместе с тем, эффективная социальная защита военнослужащих должна опираться на четкое правовое закрепление их прав, и в первую очередь на уровне правовых принципов.

Развитие законодательства о правоохранительной службе связано с принятием Федерального закона «О полиции». Глава 2 названного акта посвящена принципам деятельности полиции. К числу таких принципов относятся:

- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- беспристрастность;
- открытость и публичность;
- общественное доверие и поддержка граждан;
- взаимодействие и сотрудничество;

- использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Как видим, перечисленные принципы относятся к «внешним» формам деятельности полиции и не затрагивают конкретного статуса сотрудников полиции в области защиты их субъективных прав, в том числе права на социальную защиту.

Обобщая сказанное выше, мы полагаем, что модернизация государственной службы должна осуществляться с обязательным учетом формально закрепленной обязанности государства проводить политику социальной защиты государственных служащих. С этой целью необходимо в статью 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» дополнить принципом «Обеспечение социальной защиты государственных служащих, основанной на государственных стандартах, а также дифференцированной в зависимости от специфики и условий конкретного вида государственной службы». Соответственно, принципы социальной защиты должны быть зафиксированы и конкретизированы в федеральных законах о видах государственной службы.

Руководствуясь принципом «обеспечения социальной защиты государственных служащих, основанной на государственных стандартах, а также дифференцированной в зависимости от специфики и условий конкретного вида государственной службы», законодателю необходимо продолжить работу, направленную на систематизацию законодательства о социальной защите государственных служащих. Определенные шаги в этом направлении делаются, и за период с начала административной реформы

на уровне государства принято немало нормативных актов, направленных на социальную защиту государственных служащих. Анализ указанных норм свидетельствует об их бессистемности, недостаточно высоком уровне законодательной техники, отсутствии единых стандартов социальной защиты государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. В целях придания социальной защите государственных служащих системного характера необходимо принять федеральный закон о социальной защите государственных служащих. Некоторые шаги в направлении законодательного решения данного вопроса уже сделаны. Примером могут служить такие специальные по субъектам нормативные акты, как Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Специальными субъектами указанных законов являются государственные служащие и члены их семей. Принятие специального закона о социальной защите государственных служащих позволит, во-первых, систематизировать нормативное регулирование социальной защиты рассматриваемой категории лиц, во-вторых, поднять правовое обеспечение социальной защиты государственных служащих с подзаконного уровня на уровень законодательный, в-третьих, сделать систему социальной защиты государственных служащих более прозрачной и, соответственно, легитимной, с точки зрения восприятия и оценки гражданского общества; в-четвертых, повысить позитивную оценку привлекательности и престижности государственной службы, стабильность ее кадров и, следовательно, коэффициент управляемости и эффективности государственной службы; в-пятых, сделать очередной шаг в направлении формирования служебного права, включающего такой правовой институт, как социальная защита государственных служащих.

Выше отмечалось, что социальная защита государственных служащих структурно состоит из трех основных частей: социального обеспечения, страхования (социального и медицинского), а также организационно-правовой поддержки. Все меры социальной защиты государственных служащих осуществляются на основе нормативно-правовой базы, которая на настоящий момент административной реформы не является совершенной и требует дальнейшей модернизации.

Так, нормативной основой организационно-правовой поддержки государственных служащих выступает прежде всего законодательство о государственной службе во взаимосвязи всех его правовых институтов. Некоторые из них, с нашей точки зрения, нуждаются в совершенствовании.

Одним из наиболее важных институтов служебного права является институт служебного контракта. Определяющая роль служебного контракта состоит в том, что его подписание является одним из юридических фактов сложного юридического состава, необходимого для возникновения го-

сударственно-служебного отношения. С другой стороны, правовые гарантии, установленные в законодательстве в связи с реализацией и прекращением действия служебного контракта, непосредственно влияют на уровень социальной защиты государственных служащих. В соответствии со статьей 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при приеме на должность гражданской службы гражданскому служащему по соглашению сторон государственно-служебного отношения может быть предусмотрено установление испытательного срока продолжительностью от трех месяцев до одного года. В период испытательного срока правовой статус лица, принятого на должность государственной службы, имеет свои особенности. Так, лицам, впервые принятым на государственную службу, классный чин, соответствующий должности, присваивается после успешного прохождения испытательного срока. Для тех гражданских служащих, которые уже имеют классный чин, в период испытательного срока, в отличие от других служащих, установлено дополнительное основание прекращения служебного контракта — неудовлетворительное испытание. При решении вопроса о назначении испытательного срока представитель нанимателя в государственно-служебном отношении должен принимать во внимание тот факт, что для ряда лиц установлены гарантии. В соответствии с частью 3 статьи 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» испытательный срок не устанавливается:

- 1) для беременных женщин — гражданских служащих;
- 2) для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- 3) для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;
- 4) для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы;
- 5) в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Как видно из приведенного перечня, испытательный срок не устанавливается гражданским служащим, назначаемым на должности гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа в связи с реорганизацией, ликвидацией государственного органа либо сокращения должности гражданской службы. Следовательно, если внешний перевод производится по другим причинам, то такому государственному служащему может быть установлен испытательный срок, что представляется

нам не совсем логичным, даже учитывая всю важность труда на должности государственной службы. Испытательный срок, прежде всего, устанавливается для проверки профессиональных качеств государственного служащего или, как указано в законе, «в целях проверки соответствия замещаемой должности». В статье 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приведены параметры несоответствия гражданского служащего занимаемой должности: это состояние здоровья в соответствии с медицинским заключением и недостаточная квалификация, подтвержденная результатами аттестации. Поскольку служащий переводится из другого государственного органа, он уже замещал должность государственной службы, при этом мог быть принят на нее после испытательного срока. Присвоение такому служащему классного чина свидетельствует о его пригодности к государственной службе, подтвержденной результатами аттестации. Следовательно, установление в данном случае вторичного испытательного срока будет преследовать иную цель, чем проверка профессиональных навыков, например, личностных качеств. Это в свою очередь не может гарантировать отсутствия субъективной оценки правоприменителя по отношению к переводимому государственному служащему. В связи с этим представляется, что испытательный срок должен устанавливаться при переводе гражданских служащих на вышестоящую должность.

Кроме того, в тексте Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» никак не регламентирован вопрос об испытательном сроке при внутреннем переводе. В соответствии с пунктом 4 статьи 27 рассматриваемого закона испытательный срок может быть установлен при внешнем переводе государственного служащего. Вместе с тем в пункте 1 названной статьи закреплено, что испытание может быть установлено при назначении на должность гражданской службы (при этом не уточняется, при первичном назначении или, например, внутреннем переводе). Таким образом, право представителя нанимателя устанавливать испытание вытекает из смысла нормы закона, но не зафиксировано в тексте нормативного акта. Кроме того, неудачной представляется редакция пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которой «сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего». Фактически вопрос об установлении испытания относится исключительно к компетенции представителя нанимателя. Лицо, поступающее на государственную службу, либо соглашается с условием испытания, либо нет. В том случае, если согласие на испытание не получено, служебный контракт не заключается. Таким образом, в данной ситуации следует говорить не о «соглашении сторон», а о праве представителя нанимателя устанавливать испытание.

Уточнения требует также формулировка перечня лиц, которым не устанавливается испытание. Как указано в пункте 1 перечня, испытание не

устанавливается «для беременных женщин — гражданских служащих». Буквальное толкование нормы позволяет сделать вывод о том, что это правило относится только к женщинам, которые уже являются гражданскими служащими. Следовательно, женщины, впервые поступающие на службу, такой льготы не имеют. В этом плане более определенная формулировка использована в пункте 2 перечня, где упоминаются «граждане, окончившие обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающие на гражданскую службу».

Эти факты позволяют сделать вывод о необходимости изменения норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части, касающейся правил установления испытания, в следующем направлении. В пункте 1 статьи 27 указать, что при назначении на должность гражданской службы представитель нанимателя имеет право устанавливать испытание для гражданских служащих, а также для граждан, впервые поступающих на гражданскую службу, в целях проверки соответствия замещаемой должности. Подпункт 1 пункта 3 статьи 27 изложить в следующей редакции: «для беременных женщин — гражданских служащих, а также впервые поступающих на гражданскую службу». Пункт 4 статьи 27 изложить в следующей редакции: «Для замещения вышестоящей должности гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, гражданским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев».

В соответствии с пунктом 1 статьи 28 в процессе прохождения гражданской службы государственный гражданский служащий может быть по тем или иным причинам переведен на иную должность, в другой государственный орган. Такие переводы по общему правилу допускаются с письменного согласия служащего. Вместе с тем, как указано в пункте 4 рассматриваемой статьи, «не является переводом на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего перемещение его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом». В данной редакции рассматриваемой статьи наблюдается противоречие между ее 1-м и 4-м пунктами, так как в первом пункте изменение должности трактуется как «перевод», а в пункте 4 изменение должности без изменения должностных обязанностей — «перемещение». Таким образом, данная редакция пункта 4 предоставляет право представителю нанимателя фактически переводить гражданского служащего, например, в другой населенный пункт «на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом», во-первых, называя это «перемещением», во-вторых, без согласия гражданского служащего. В целях

устранения подобных ситуаций в тексте рассматриваемого закона необходимо четко сформулировать дефиниции «перевода» и «перемещения».

Статья 30 предоставляет право представителю нанимателя перевести гражданского служащего на не обусловленную служебным контрактом должность, в том числе для замещения временно отсутствующего гражданского служащего. По логике данной нормы такой перевод осуществляется без согласия служащего. При этом согласно части 2 рассматриваемой статьи временный перевод возможен на срок не более одного месяца в календарном году. Подобная редакция статьи вызывает ряд закономерных вопросов. Не вызывает сомнения, что в силу своей важности государственная гражданская служба должна функционировать непрерывно. Поэтому отсутствие государственного служащего на рабочем месте должно быть компенсировано путем временного замещения данной должности другим служащим. Срок временного замещения в рассматриваемом случае ограничен одним месяцем. Как быть в том случае, если отсутствие государственного служащего продолжается более месяца? Перемещать на «пустующую» должность другого служащего, не исчерпавшего «лимит» временного замещения? Очевидно, что такое решение непродуктивно с точки зрения теории управления, так как частая смена кадров всегда отражается на качестве выполняемых функций. В связи с этим на основании части 3 статьи 30 представителю нанимателя предоставляется право назначить, но уже с согласия, гражданского служащего на не обусловленную служебным контрактом должность временно отсутствующего служащего на срок более одного месяца. Однако в тексте части 3 статьи 30 никакие сроки не указаны, поэтому неясно, на какой срок возможно временное замещение. Если отсутствие гражданского служащего связано с болезнью, то согласно пункту 8.1 части 1 статьи 37 это не может быть более четырех месяцев подряд. Если же отсутствие связано с другими уважительными причинами, то оно должно быть ограничено иными сроками.

Обращает на себя внимание отсутствие корреляции между статьями 30 и 27. Поскольку в статье 30 речь идет о переводе на другую должность (хотя и временном), то в соответствии со статьей 27 представитель нанимателя вправе установить испытание замещающему служащему, поскольку в перечень случаев, в которых испытание не устанавливается, не входит временный перевод. Для устранения коллизии, по нашему мнению, статью 27 следует дополнить положением о том, что испытание не устанавливается также и в случае временного перевода, для замещения отсутствующего гражданского служащего. Кроме того, в тексте рассматриваемого закона необходимо сформулировать понятие временного перевода для замещения должности гражданской службы. Например, оно может быть таким: «Временный перевод для замещения иной должности гражданской службы — это исполнение обязанностей по не обусловленной служебным контрактом должности на срок до одного месяца в календарном году, либо на больший

срок для замещения должности длительно отсутствующего гражданского служащего». Введение приведенной выше дефиниции позволит отграничить перевод временный от постоянного и тем самым повысит уровень правовых гарантий в процессе осуществления государственной гражданской службы.

Статья 30 рассматриваемого закона регламентирует временное замещение иной должности гражданской службы посредством временного перевода гражданского служащего. Как известно, перевод возможен только с одной должности на другую. В таком случае возникает необходимость ответить на вопросы, с какой должности переводится гражданский служащий, замещающий новую для него должность? Кто будет замещать служащего на его постоянной должности? Ответ на эти вопросы дает практика государственной гражданской службы. Как правило, в случае временного отсутствия гражданского служащего выполнение его обязанностей возлагается на другого служащего, при этом приказ о временном замещении (временном переводе) не издается, так как от «своей» должности замещающий служащий не освобождается и при этом доплата за выполнение обязанностей по другой должности не производится. Подобная ситуация объясняется тем, что в тексте анализируемого закона временное замещение должно производиться на основе перевода с одной должности на другую. В этом случае оплата труда должна осуществляться по временно замещаемой должности. В ситуации, приведенной выше, происходит не временный перевод, а совмещение должностей, по которым выполняются функции в рамках одного и того же служебного времени. Поскольку понятия «совмещение должностей» в анализируемом законе не предусмотрено, постольку, соответственно, отсутствуют надбавки или доплаты по этому основанию. Таким образом, в целях повышения социальных гарантий для государственных служащих целесообразно ввести в закон понятие совмещения и предусмотреть механизм его действия.

Принципиально важными с точки зрения гарантий социальной защиты государственных служащих являются нормы, направленные на регулирование случаев прекращения служебного контракта. В соответствии со статьей 36 гражданскому служащему предоставлено право расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, уволившись при этом с гражданской службы, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. При этом он вправе до истечения срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении с государственной службы отозвать обратно свое заявление, «если на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин». Обращает на себя внимание, во-первых, такое противопоставление, как «гражданский служащий или гражданин», так как буквально получается, что гражданский служащий не является гражданином, во-вторых, неясно, какова форма или механизм приглашения другого гражданского служащего либо

гражданина? В аналогичной норме Трудового кодекса Российской Федерации (статье 80) имеются, например, два уточнения: форма приглашения другого работника должна быть письменной, работник приглашен в порядке перевода.

Еще более актуальной видится проблема совершенствования механизма расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя. В частности, требует уточнения пункт 2 части 1 статьи 37, допускающий увольнение гражданского служащего за неоднократное неисполнение им без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание. Спорным является термин «неоднократное», что вызывает его субъективное толкование. На отсутствие терминологической ясности в названной норме указывается в специальной литературе. Так, Е.А. Ершова, проводя аналогию между пунктом 2 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктом 5 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации отмечает: «На практике расторжение трудового договора по данному основанию традиционно называют увольнением за систему. Поскольку расторжение трудового договора по п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ весьма популярно, постольку, прежде всего, необходимо попытаться ответить на вопрос о числе дисциплинарных взысканий, необходимых для расторжения трудового договора по данному основанию. Два? Три?»<sup>71</sup>. Неясность формулировок рассматриваемой нормы потребовало разъяснений на уровне Верховного Суда Российской Федерации<sup>72</sup>.

Требует изменения, на наш взгляд, подпункт «д» пункта 3 части 1 статьи 37, на основании которого представитель нанимателя вправе уволить гражданского служащего за «нарушение требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий». Прежде всего, вызывает вопрос термин «нарушение требований охраны профессиональной служебной деятельности». Смысловое содержание данного термина не разъясняется в законе. Видимо, поэтому законодатель разъясняет в скобках, что это охрана труда. Использование термина «охрана труда» никак не противоречит смыслу и содержанию рассматриваемого закона. Вряд ли кто-либо в настоящее время будет отрицать, что государственная служба является одним из видов трудовой

---

<sup>71</sup> Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России: монография. М., 2007 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>72</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 63) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3.

деятельности. В связи с этим нет необходимости использовать в определенном смысле надуманный термин «нарушение требований охраны профессиональной служебной деятельности». Очевидно, требует разъяснения в тексте анализируемой нормы механизм доказывания факта нарушения требований охраны профессиональной служебной деятельности и наступления тяжких последствий, например, как это сделано в трудовом законодательстве<sup>73</sup>.

Неоднозначно воспринимается на практике реализация пункта 4 части 1 статьи 37. По данному основанию подлежит увольнению гражданский служащий, непосредственно обслуживающий денежные или товарные ценности, совершивший виновные действия, дающие основание для утраты к нему доверия со стороны представителя нанимателя. Как указывалось выше, на практике возникает вопрос о том, должно ли увязываться увольнение гражданского служащего по данному основанию с фактом заключения договора о полной материальной ответственности. Представляется, что законодателю, во-первых, необходимо определиться, в каком порядке с государственными гражданскими служащими должны заключаться договоры о полной материальной ответственности<sup>74</sup>; во-вторых, решить вопрос о том, является ли договор о полной материальной ответственности обязательным квалифицирующим обстоятельством для увольнения по пункту 4 части 1 статьи 37.

Федеральным законом Российской Федерации от 27 июня 2011 № 155-ФЗ «О внесении изменений в статью 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>75</sup> статья 27 дополнена пунктом 8.1, в соответствии с которым основанием для увольнения гражданского служащего является отсутствие на службе в течение более четырех месяцев подряд вследствие временной нетрудоспособности. Подобная норма содержалась в Кодексе законов о труде РСФСР и действовала в отношении всех лиц, работающих на основании трудового договора. В настоящее время норма прошлых лет реанимирована только в отношении государственных гражданских служащих. Подобное обстоятельство свидетельствует, во-первых, об общественной необходимости государственной службы, не допускающей длительного отсутствия на службе гражданских служащих; во-вторых, о повышенной ответственности гражданских служащих; в-третьих, о дополнительном ограничении гарантий социальной защиты гражданских служащих; в-четвертых, о необходимости введения соответствующей компенсации за дополнительные ограничения

---

<sup>73</sup> В соответствии со статьей 81 Трудового кодекса для увольнения по данному основанию требуется заключение комиссии по охране труда либо уполномоченного по охране труда.

<sup>74</sup> В трудовых отношениях данный вопрос регулируется постановлением Минтруда РФ от 31 декабря 2002 года № 85.

<sup>75</sup> СЗ РФ. 2011. №27. Ст. 3866.

социальной защиты. Гражданским служащим, уволенным по пункту 8.1 части первой статьи 37, выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. Учитывая, что длительное отсутствие на службе по состоянию здоровья связано с серьезными заболеваниями, увольнение гражданского служащего — это дополнительный стресс и осложнение его жизненной ситуации. Принимая во внимание относительно небольшие оклады денежного содержания служащих федеральных органов исполнительной власти, мы полагаем, что необходима более серьезная поддержка со стороны государства, чем предусмотрена в законе. Нелогичным представляется тот факт, что при увольнении гражданского служащего по пункту 9 статьи 31 в связи с сокращением должностей гражданской службы выплачивается четырехмесячное денежное содержание, при этом он может быть совершенно здоровым и продолжать трудовую деятельность, и случаем, когда служащего увольняют по пункту 8.1, выплачивая то же четырехмесячное денежное содержание служащему, возможно, утратившему трудоспособность.

Обобщая сказанное выше, считаем целесообразным внести в редакцию статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе» следующие изменения. Пункт 2 части 1 изложить в следующей редакции: «повторного (в течение срока действия предыдущего взыскания) неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей». В подпункте «д» пункта 3 части 1 исключить термин «профессиональная служебная деятельность», оставив при этом термин «охрана труда».

По всем трем видам государственной службы устанавливается предельный возраст замещения соответствующих должностей. Подобная практика (как указывалось в нашем исследовании выше) не противоречит ни международному, ни национальному законодательству. Достижение предельного возраста является одним из оснований прекращения служебного контракта со служащим. Вместе с тем, представителю нанимателя (командиру, начальнику — соответственно по видам государственной службы) предоставлено право продления срока государственной службы сверх предельного возраста. Например, в соответствии со статьей 25.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе» в редакции Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 317-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>76</sup>, представитель нанимателя с согласия государственного служащего вправе продлить срок гражданской службы, но не больше, чем до достижения служащим 65-летнего возраста.

Предоставив такое право представителю нанимателя, законодатель, тем не менее, не предусмотрел в тексте закона соответствующего меха-

---

<sup>76</sup> СЗ РФ. 2010. № 49. Ст.6413.

низма продления служебного контракта. Дело в том, что вышеназванная норма позволяет продлить срок государственной службы, но не служебного контракта. Совершенно очевидно, что для продления срока службы необходимо либо заключать новый служебный контракт, либо пролонгировать ранее заключенный. В свою очередь, для того чтобы заключить новый служебный контракт, прежний следует расторгнуть.

Такое основание предусмотрено пунктом 4 части 2 статьи 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе», при этом служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы. Однако новый служебный контракт должен заключаться с учетом условий, предусмотренных, во-первых, статьей 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе», во-вторых, с учетом предельного возраста.

Гражданский служащий, достигший предельного возраста на службе, естественно, отвечает требованиям статьи 21 рассматриваемого закона, вместе с тем 60-летний возраст является препятствием для заключения нового контракта на общих основаниях. В связи с этим, как было указано выше, статья 25.1 предусматривает возможность «продления» срока государственной службы.

Таким образом, из общего правила заключения служебного контракта сделано исключение для случая продления по решению представителя нанимателя срока службы гражданскому служащему, достигшему предельного возраста, то есть предельный возраст не является препятствием для заключения нового контракта. Далее возникает вопрос, заключать ли новый контракт или продлевать действующий на момент достижения служащим предельного возраста. Для упрощения ситуации, учитывая факт достижения предельного возраста, на практике, как правило, не заключают со служащими новый контракт, но продлевают действие прежнего контракта.

Анализируя данную ситуацию, Л.В. Щур-Труханович отмечает, что «Сгладить углы» при решении вопроса оформления неоднократного продления срока пребывания на гражданской службе может продление срока первого служебного контракта, заключенного при достижении 60 лет, путем составления соглашения к служебному контракту на основании соответствующего акта о продлении срока пребывания на гражданской службе»<sup>77</sup>. Мы полагаем, что продлевать действие контракта, заключенного на определенный срок, нецелесообразно. Срок действия срочного договора всегда обусловлен определенной причиной, в связи с которой закон позволяет ограничивать договор (в данном случае служебный контракт) определенным сроком. В том случае, если на момент достижения предельного

---

<sup>77</sup> СПС «Консультант Плюс».

возраста с государственным гражданским служащим был заключен бессрочный договор, действие его закономерно заканчивается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, то есть при достижении гражданским служащим предельного возраста (пункт 4 части 2 статьи 39). Если же служащий замещал должность на основании срочного договора, то тем более логично предположить, что срок его окончания должен быть ориентирован на момент достижения служащим предельного возраста и заканчиваться с его достижением.

В обоих случаях, как нам представляется, более логичным является заключение нового служебного контракта, тем более что закон прямо предусматривает такую возможность в связи с достижением гражданским служащим предельного возраста (пункт 6.1 части 4 статьи 25).

В данной ситуации важной остается морально-психологическая сторона дела. Как справедливо указывает Л.В. Щур-Труханович: «С одной стороны, эти процедуры не согласуются с принципом стабильности гражданской службы (пункт 5 статьи 4 Федерального закона № 79-ФЗ) с точки зрения профессиональной стабильности и устойчивости служебного положения гражданских служащих<sup>78</sup>, стабильности кадров<sup>79</sup>. С другой — продление срока пребывания на гражданской службе, напротив, может быть истолковано как обеспечение указанного принципа, поскольку, несмотря на достижение предельного возраста для пребывания на гражданской службе, представитель нанимателя предпринимает действия по продолжению государственно-служебных отношений»<sup>80</sup>. Представляется, что для служащего в меньшей степени имеет значение форма трансформации служебного контракта из бессрочного в срочный, а в большей степени его интересует сам факт возможности продолжить государственную службу. Кроме того, поступая на государственную службу, каждый служащий должен быть ознакомлен с условиями службы, в том числе и таким, как предельный возраст пребывания на ней, и морально быть готовым к ее окончанию.

В связи с реализацией статьи 25.1 возникает и другой вопрос, связанный со сроком служебного контракта, заключаемого со служащим после достижения им предельного возраста. Поскольку ограничения такого контракта касаются только возраста, то есть 65 лет, то представитель нанимателя вправе заключать контракт на любой срок, до достижения этого воз-

---

<sup>78</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.А. Козбаненко // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>79</sup> См.: Нуртдинова А.Ф., Ноздрачев А.Ф., Чиканова Л.А. Кадровику госслужбы // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>80</sup> Щур-Труханович . Указ.соч.

раста: на год, три года, пять лет. Диспозитивный характер рассматриваемой нормы позволяет представителю нанимателя проявить гибкость в решении кадрового вопроса, учитывать конкретные обстоятельства, включая профессиональные данные гражданского служащего, его состояние здоровья, эффективность предшествующей службы и другие обстоятельства.

Такой подход, безусловно, имеет свои плюсы. С другой стороны, на практике подобные «усмотрения» сводятся к тому, что с гражданским служащим (и не только гражданскими, но и, например, со служащими правоохранительных органов) заключаются служебные контракты сроком на один год. Подобная практика нередко приводит к субъективному подходу в решении кадровых вопросов, направленному на оказание давления на государственных служащих. Субъективно служащие, достигшие предельного возраста, «соглашаясь» на срочный годичный служебный контракт, расценивают его как акт недоверия к их дальнейшей профессиональной службе. Недаром в Рекомендациях Международной Организации Труда от 22 июня 1982 года № 166 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» предписывается «ограничить использование договоров о найме на определенный срок случаями, когда, учитывая характер предстоящей работы или условия ее выполнения или интересы трудящегося, эти трудовые отношения не могут устанавливаться на неопределенный срок»<sup>81</sup>.

Неопределенность в перспективах дальнейшей службы снижает мотивационные ресурсы, противоречит принципу стабильности государственной службы. В связи с этим можно привести пример. В советские годы народные судьи избирались на определенный период, однако в дальнейшем, преследуя цель совершенствования судебной системы, укрепления статуса судей, а также их независимости, законодатель пришел к выводу о необходимости использовать зарубежный опыт и придерживаться формулы: полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком. Для объективности следует отметить, что предельный возраст пребывания в должности судьи — 70 лет. При этом следует учесть, что судья отправляет правосудие не от собственного имени, а от имени государства, так же как и от имени государства выполняет служебные обязанности государственный служащий.

В данном случае мы не призываем к необходимости повысить предельный возраст для государственных служащих, но по нашему мнению, необходимо исключить из практики (по сути повсеместной) заключение служебных контрактов со служащими, достигшими предельного возраста, на один год и продления их ежегодно. Кроме указанных выше причин подобная практика ежегодно создает сильные стрессовые ситуации для служащих, относящихся к уже немолодому поколению. Чем вызвана практика

---

<sup>81</sup> <http://www.kadrovik.ru/docs/rek.mot.22.06.82№166.htm>

заключения срочных служебных контрактов при данных обстоятельствах только на год? Опасением за состояние здоровья служащего и, как следствие, невыполнение государственных функций? Думается, что такая версия маловероятна, поскольку закон содержит правовые механизмы, позволяющие уволить государственного служащего в связи с ухудшением состояния здоровья, и введение в действие пункта 8.1 статьи 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе» подтверждает эту мысль. Следовательно, право заключать срочные годовые служебные контракты в большей степени способствует сохранению возможности представителя нанимателя оказывать на служащих большее психологическое воздействие.

Обобщая сказанное выше, мы полагаем, что представителю нанимателя при заключении срочного контракта со служащим, достигшим предельного возраста (в данном случае 60 лет), необходимо исходить из следующего:

- срочный служебный контракт заключать на пять лет (то есть до достижения 65-летнего возраста, что не противоречит закону);

- в случае если служебный контракт заключается на срок менее пяти лет, это должно быть мотивировано в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы, предшествующем заключению контракта.

В условиях проведения закономерных мероприятий, направленных на повышение ответственности государственных гражданских служащих, реализация указанных выше положений позволит расширить гарантии социальной защиты государственных служащих.

Являющееся составной частью социальной защиты государственных служащих социальное обеспечение указанной категории граждан не в полной мере соответствует предъявляемым требованиям. Как указывалось выше, основу структуры пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих составляет Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В соответствии со статьей 4 названного закона право на государственную пенсию из числа государственных служащих имеют: федеральные государственные гражданские служащие, а также военнослужащие.

На первый взгляд, это не соответствует триаде видов государственной службы, указанных в Федеральном законе «О системе государственной службы в Российской Федерации». Объяснение этому дается в содержании понятия «военнослужащие», которое объединяет «граждан, проходивших военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов либо военную службу по контракту или призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации и Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств, Федеральной пограничной службе Российской Федерации и органах и ор-

ганизациях Пограничной службы Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации и в Железнодорожных войсках Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, войсках гражданской обороны, органах федеральной службы безопасности и пограничных войсках, федеральных органах государственной охраны, органах внешней разведки Российской Федерации, других воинских формированиях Российской Федерации, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службе, прокурорских работников, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, сотрудников таможенных органов Российской Федерации, сотрудников налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».

Приведенный перечень вызывает закономерный вопрос, почему законодатель под термином «военнослужащие» понимает такой широкий круг лиц? Во-первых, это идет вразрез с определением, содержащимся в Федеральном законе «О статусе военнослужащих». Во-вторых, если под дефиницию «военнослужащие» попали прокурорские работники, то почему здесь не указаны, например, судьи? Они ведь также получают государственное пенсионное обеспечение и не относятся к государственным гражданским служащим? Очевидно, что в текстах нормативных актов терминология должна соответствовать ее содержанию и сочетаться с другими нормативными актами.

Как было показано выше, наряду с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» вопросы пенсионного обеспечения государственных служащих регулируются целым рядом нормативных актов, среди которых Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих», постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2003 года № 570 «О порядке включения в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы, государственных должностях феде-

ральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 818 «Об утверждении Правил определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» и другие.

Представляется, что с позиции системного анализа множественность нормативных актов в области пенсионного обеспечения государственных служащих не способствует достижению цели создания единой, комплексной, прозрачной для гражданского общества системы социальной защиты государственных служащих. В нормативном регулировании пенсионного обеспечения государственных служащих не всегда просматривается логика. Так, например, пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», а пенсии по инвалидности этой же категории лиц назначаются по Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», то есть «трудовые пенсии по инвалидности». Такая редакция соответствующих норм вызывает вопрос еще и потому, что государственная пенсия, условно говоря, противопоставляется трудовой пенсии. По логике законодателя получается, что государственная служба не является трудом и пенсии, назначаемые за такую службу, являются «нетрудовыми».

Процесс пенсионного обеспечения состоит из ряда последовательных и взаимосвязанных процедур, к которым относятся: 1) определение круга лиц, обеспечиваемых; 2) установление правовых оснований пенсионного обеспечения, включая порядок исчисления стажа (выслуги), дающих право на пенсию; 3) определение порядка исчисления пенсии; 4) назначение пенсии; 5) выплата пенсии.

Определение круга лиц относится к проблеме категорирования контингента обеспечиваемых. Здесь следует вернуться к текстам нормативных актов. Как отмечалось выше, законодатель использует различные подходы в определении категорий государственных служащих, подлежащих пенсионному обеспечению. Например, перечень лиц, имеющих право на государственную пенсию, относящихся к категории «военнослужащие», по Федеральному закону «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» шире, чем указанный в законе Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». В последнем перечне отсутствуют прокурорские работники, а также сотрудники таможенных органов. Категории лиц, указанные в названии

закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», не соответствуют содержанию статьи 1, определяющей круг обеспечиваемых по данному закону.

Обращает на себя внимание тот факт, что полисемантическая не относится к государственным гражданским служащим, но характерна для определения категорий лиц по двум другим видам государственной службы — военной и правоохранительной. По нашему мнению, с позиции рациональной управленческой деятельности необходимо на законодательном уровне закрепить единый подход в определении терминов, и прежде всего такого, как правоохранительные органы, с обязательным перечислением их видов. Подобная дефиниция может быть сформулирована в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Наличие законодательно закреплённого перечня правоохранительных органов позволит на официальном уровне (в названиях и текстах нормативных актов) использовать обобщающий термин (правоохранительные органы) и не перечислять каждый раз их состав.

Установление правовых оснований пенсионного обеспечения, включая порядок исчисления выслуги, дающей право на пенсию, также вызывает вопросы. Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» определяет только правовые основания пенсионного обеспечения, а нормы, относящиеся к такому условию, как выслуга имеют бланкетный характер. Так, выслуга лет государственных гражданских служащих исчисляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих», а выслуга военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов исчисляется по Закону Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Отнесение вопросов регулирования пенсионного обеспечения государственных служащих к различным нормативным актам создает дополнительные трудности в правоприменительной практике. Прежде всего это отражается на эффективности управления пенсионным обеспечением государственных служащих. Кроме того, бланкетный характер любой нормы снижает эффективность ее применения.

Проблемы правоприменительного характера имеются также и в процессе реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы», а также Федерального закона «О полиции» в части, касающейся страховых выплат.

В действовавшем до 1 марта 2011 года Законе Российской Федерации «О милиции»<sup>82</sup> предусматривалась выплата единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания в случае получения сотрудником милиции в связи с осуществлением служебной деятельности телесных повреждений, исключающих для него возможность дальнейшего прохождения службы. Данное положение оспаривалось сотрудниками милиции в судебном порядке в случаях, когда после получения телесных повреждений, связанных с исполнением обязанностей службы, им отказывали в выплате единовременного пособия в связи с фактом признания их годными к службе с незначительными ограничениями (категория «Б»). Действительно, в части 3 статьи 29 Закона «О милиции» выплата единовременного пособия однозначно связывалась с увольнением со службы в связи с невозможностью ее продолжения.

Данная ситуация была рассмотрена Конституционным Судом Российской Федерации. Правовая позиция названной судебной инстанции высказана в Постановлении от 20 июля 2011 года № 21-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобой гражданина К.А. Охотникова»<sup>83</sup>. К.А. Охотников получил военную травму в Чеченской республике, после чего военно-врачебная экспертиза признала его негодным к прохождению службы в прежней должности, но годным к службе в должностях, отнесенных к 4-й группе предназначения. Поскольку перевод на должность по 4-й группе предназначения не состоялся, К.А. Охотников был уволен со службы, после чего обратился в судебные инстанции. Рассматривая данную ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает: «Закон Российской Федерации «О милиции» в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» утратил силу с 1 марта 2011 года. Однако оспариваемое К.А. Охотниковым регулирование, по сути, сохранено в части 5 статьи 43 данного Федерального закона, согласно которой при получении сотрудником полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исклю-

---

<sup>82</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>83</sup> СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4949.

чающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему выплачивается единовременное пособие в размере, равном 60-кратному размеру оклада денежного содержания, установленного на день выплаты пособия»

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации постановил, признать неконституционной часть третью статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции», в части, препятствующей выплате единовременного пособия при увольнении лиц, признанных ограниченно годными к службе.

Исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, часть 5 статьи 43 Федерального закона «О полиции» подлежит изменению. Определенные шаги в направлении соответствия правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации уже сделаны с принятием Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, внесены изменения в статью 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы», а именно, статья дополнена пунктом третьим, регламентирующим размеры единовременных выплат сотрудникам органов внутренних дел в связи с получением в период прохождения службы телесных повреждений, установлением инвалидности, гибелью (смертью) сотрудника — выгодоприобретателям.

Вместе с тем обращают на себя внимание следующие факты:

- Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» распространяется на военнослужащих и приравненных к ним по условиям обязательного государственного страхования лиц, перечисленных в названии закона. Изменения и дополнения статьи 5 рассматриваемого закона относятся только к лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Таким образом, проявляется исключительно ведомственный, а не государственный подход к вопросам социальной защиты лиц, находящихся на государственной службе;

- размеры страховых сумм для всех субъектов обязательного государственного страхования по анализируемому закону установлены в про-

центах к окладам месячного денежного содержания, в то время как для сотрудников органов внутренних дел (в редакции Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») в твердых суммах. В случае необходимости внесения изменений в закон такой неоднородный механизм установления размеров страховых выплат создаст дополнительные трудности;

- не отвечает в полной мере целям и задачам социальной защиты государственных служащих часть 5 статьи 43 Федерального закона «О полиции», что требует ее изменения и дополнения.

Рассмотренные выше проблемы свидетельствуют, на наш взгляд, о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования социальной защиты государственных служащих. Реализация данной цели может быть достигнута путем формирования в рамках административного законодательства правового института социальной защиты государственных служащих. Содержанием правового института должны стать, во-первых, нормы, регулирующие социальное обеспечение государственных служащих в виде единого комплексного закона, определяющего круг лиц, условия социального обеспечения для всех категорий государственных служащих по трем видам государственной службы, во-вторых, нормы, устанавливающие правила государственного обязательного страхования.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В монографии были рассмотрены вопросы современного состояния и направления совершенствования законодательства, направленного на регулирование социальной защиты государственных служащих. Автор исходил из того, что социальная защита — это сложный, многоплановый и комплексный институт политики государства применительно к его гражданам, а также важнейшая функциональная обязанность государства. Социальная защита государственных служащих, ее уровень и перспективы развития являются необходимым условием эффективного функционирования государственного аппарата.

Несмотря на тот факт, что в Российской Федерации в настоящее время действует значительное количество нормативных актов, в той или иной мере регулирующих социальную защиту государственных служащих, это не свидетельствует о наличии комплексной административно-правовой модели. Множественность нормативных актов, как следствие — высокий уровень бланкетности, отсутствие административно-правового регулирования некоторых вопросов, имеющих отношение к социальной защите (например, материальной ответственности государственных гражданских служащих и сотрудников органов внутренних дел), свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования этой сферы законодательства.

В целях модернизации государственного аппарата и повышения эффективности его функционирования необходимо сформировать комплексный административно-правовой институт социальной защиты государственных служащих, являющийся составной частью служебного права Российской Федерации. Комплексный характер предполагает определение базисных направлений социальной защиты государственных служащих по всем трем видам государственной службы с последующей дифференциацией мер социальной защиты по соответствующим видам службы.

Государственная служба — это служение прежде всего обществу от имени государства, которое не может существовать само для себя, изолированно от гражданского общества. С другой стороны, выступая представителями государства, реализовывая его функции в интересах общества, государственные служащие, во-первых, наделены особым правовым статусом, а во-вторых, сами являются представителями этого же общества и, соответственно, нуждаются в защите в процессе выполнения государственно-служебных обязанностей, по завершении служебной деятельности и выходе на пенсию, при наступлении страховых случаев.

На основе анализа нормативно-правовых актов, определяющих правовой статус государственных служащих по трем видам государственной службы, сформулирован вывод о полисемантическом характере термина «социальная защита». Множественный характер толкования термина «социальная защита» приводит к применению наряду с этим термином таких, как «социальная защита», «правовая защита», «социальная поддержка»,

«социальная помощь». Это в конечном итоге отражается на содержании конкретных мер, форм, способов и средств социальной защиты государственных служащих. Так, в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ понятия «правовая защита» и «социальная поддержка» разделены по разным статьям. Статья 18 названного закона в качестве мер социальной поддержки предусматривает: порядок исчисления стажа для назначения пенсии; случаи льготного исчисления стажа (выслуги); право проезда на попутном транспорте сотрудников при исполнении ими служебных обязанностей и другие. В тексте Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» термин «социальная поддержка» относится только к членам семей сотрудников, погибших (умерших), пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей, и представляет собой совершенно иные меры, чем предусмотрены для сотрудников ФСБ. В связи с этим предлагается унифицировать терминологию в отношении мер социальной защиты в текстах нормативных актов, что позволит качественно повысить уровень законодательной техники.

В широком понимании социальную защиту государственных служащих можно рассматривать как непрерывный процесс, обеспечивающий нормальное и эффективное функционирование государственного аппарата. В узком смысле социальная защита государственных служащих и членов их семей на современном этапе представляет собой комплекс государственных мероприятий, направленных на обеспечение государственно-служебного иммунитета государственных служащих, охрану от социальных рисков и социальных конфликтов в процессе государственной службы, а также систему государственного обеспечения и обслуживания служащих и членов их семей после оставления службы в силу государственных обязательств.

Социальная защита государственных служащих, обладает рядом признаков, объясняющих необходимость специального правового регулирования. К числу таких признаков относятся:

- специфические субъекты защиты — государственные служащие и члены их семей;
- государственный характер социальной защиты государственных служащих, в силу которого субъекты защиты ограничены по закону в некоторых правах и не имеют достаточно широких возможностей самозащиты, которыми наделены работники в соответствии с трудовым законодательством;
- исключительная роль государства в деле социальной защиты государственных служащих;

- охрана государственно-служебного иммунитета в процессе государственной службы;

- охрана от социальных рисков и социальных конфликтов, социальное обеспечение, социальное обслуживание, социальная поддержка государственных служащих и членов их семей;

- отсутствие системного характера социальной защиты государственных служащих.

Анализ социальной защиты государственных служащих показал:

1) социальная защита — это многоплановый, комплексный, фундаментальный институт;

2) данный институт является непосредственным детерминантом правового, социального государства;

3) социальная защита теснейшим образом связана и определяется: политикой, экономическими возможностями государства, культурой, включающей законодательство, традиции, обычаи общества;

4) определение социальной защиты как комплексного социального института, ее содержания отсутствует в современном законодательстве;

5) однозначно, на законодательном уровне не определены цели и задачи социальной защиты;

6) на нормативном уровне отсутствует единое понимание содержания социальной защиты;

7) нормативное регулирование современной системы социальной защиты населения основано на принципах единства и дифференциации предоставляемых форм, способов, методов защиты населения в целом и отдельных категорий;

8) кадровое обеспечение штата чиновников на ранних этапах развития государства носило исключительно сословный характер с перерастанием в последующем в систему формирования государственного аппарата на профессиональной основе с привлечением наиболее интеллектуально развитых членов общества;

9) на протяжении истории человеческого общества политика государств разных типов и исторических эпох характеризовалась константой отношения к государственным служащим, созданием и совершенствованием системы льгот и привилегий;

10) одним из необходимых факторов повышения эффективности функционирования государственного аппарата должна стать новая, основанная на особом отношении, социальная политика государства в отношении государственных служащих, целью, которой станет главный принцип взаимодействия государства и служащих — полной и всесторонней защиты последних как в период службы, так и после нее.

Социальная защита государственных служащих и членов их семей должна осуществляться с учетом легитимной оценки со стороны гражданского общества. В связи с этим необходимо обосновывать социальную по-

литику государства в отношении государственных служащих и членов их семей, исходя из исторически сложившихся принципов социального обеспечения и социальной поддержки населения, а также из существа и правовой природы самой государственной службы. Важным моментом при этом является целесообразность прозрачности и открытости всего комплекса мер социальной защиты государственных служащих для гражданского общества. Исследование форм воздействия права на общественное сознание показало, что именно комплексное воздействие права на соответствующих субъектов позволяет сформировать благоприятную общественную среду, которой может быть присуще позитивное правопонимание, а также необходимый уровень легитимности в оценке правовой политики государства. Соответственно, не достигнув необходимого уровня восприятия гражданским обществом действия права, невозможно проводить мероприятия, направленные на модернизацию государственного аппарата, совершенствование института государственной службы, укрепление правового статуса государственных служащих, развитие института их социальной защиты. Отсюда возрастает роль культууроформирующего воздействия права, которое осуществляется на основе реализации образовательных ресурсов права, то есть восприятия его информационной части. Процесс познания права формирует у членов общества идеи о неразрывности делинквентного поведения и возможного наказания, что должно оказывать превентивное воспитательное воздействие, удерживать от желания нарушить закон. Делинквентно-превентивное воздействие права имеет значение с точки зрения восприятия гражданским обществом и отдельными его членами правовой политики государства и возможности формирования позитивного, лояльного отношения к этой политике и деятельности государственного аппарата, а также защиты его служащих.

Согласно распространенной точке зрения, социальная защита представляет собой сочетание трех элементов: социальное обеспечение, социальное страхование, социальная поддержка. Автор полагает, в отношении государственных служащих необходимо добавить четвертое направление — организационно-правовую поддержку. Организационно-правовая поддержка основана на действии комплексного механизма, включающего различные меры обеспечительного характера, направленные на создание благоприятного делового климата в процессе функционирования государственной службы, обеспечение справедливой оплаты труда государственных служащих, адекватной значимости самой службы в обществе. Важным элементом организационно-правовой поддержки государственных служащих выступает также процесс совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей государственную службу, особенно такие ее институты, как институт оплаты труда, заключения и прекращения действия служебного контракта, дисциплинарной и материальной ответственности, стимулирования служебной деятельности.

Анализ порядка замещения должностей государственной гражданской службы, предусмотренного частью 1 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», показал, что конкурсное замещение должностей призвано, во-первых, оценить профессиональный уровень претендентов на занятие должности, во-вторых, выявить наилучших из них. Принцип конкурентности, присущий конкурсной системе отбора претендентов, стимулирует повышение мотивационных свойств личности. Вместе с тем закон предусматривает возможность замещения должностей государственной службы на бесконкурсной основе в целом ряде случаев. В частности, конкурс не проводится при назначении на должности «руководитель», «помощник (советник)»; при заключении срочного служебного контракта. По мнению автора, подобный подход к замещению должностей государственной службы представляется далеким от совершенства по следующим причинам: во-первых, занятие одних должностей на основе конкурса, а других на бесконкурсной основе не укладывается в концепцию принципа о равенстве возможностей в осуществлении доступа к государственной службе; во-вторых, сам факт бесконкурсной основы замещения должностей на государственной службе свидетельствует о низком престиже такой службы, невысокой ее значимости для государства и общества и, соответственно, низкой оплате труда на ней.

В работе сформулировано суждение о чрезмерной диспозитивности норм института служебного контракта о государственной службе, заключаемого с гражданскими служащими. Так, диспозитивный характер норм статей: 22-й, в части возможности, а не обязанности проведения конкурса при назначении на отдельные гражданские должности; 27-й, регламентирующей право устанавливать испытание при поступлении на службу; 32-й, в части возможности отстранения от гражданской службы гражданского служащего в период урегулирования конфликта интересов; 35-й, допускающей возможность назначения на ранее занимаемую должность по истечении срока полномочий, и других, с одной стороны, позволяет учитывать специфику и характер отношений на государственной службе в отдельных государственных органах, службах, регионах. Однако, с другой стороны, диспозитивный характер рассматриваемых норм не позволяет избежать субъективистского подхода в отношениях между представителем нанимателя и государственными служащими. Установленные в данном случае пределы усмотрения правоприменителя могут негативно отражаться на состоянии социальной защищенности последних. В связи с этим было предложено изменить редакцию текста статей 22, 27, 32, 35 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с целью уменьшения пределов усмотрений правоприменителя.

Анализ норм законодательства о государственной службе свидетельствует о наличии проблемы субъектного состава в государственно-служебных отношениях, связанной с различным подходом в определении

сторон таких правоотношений по различным видам государственной службы. В частности, по закону «О системе государственной службы в Российской Федерации» одним из видов государственной службы является служба правоохранительная. Несмотря на то, что названным законом государственной службе был придан системный характер, правовой статус сотрудников органов внутренних дел до принятия Федерального закона «О полиции» не был четко определен. В законе четко обозначен статус сотрудника полиции как государственного служащего. Однако в тексте Федерального закона «О полиции» не регламентирован вопрос о сторонах государственно-служебного отношения по поводу службы в полиции. Разъяснения на этот счет имеются в Положении о службе в органах внутренних дел, в котором указано, что контракт о службе в органах внутренних дел заключается между гражданином Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации в лице начальника соответствующего органа внутренних дел, уполномоченного министром внутренних дел Российской Федерации. Дословное толкование приведенной выше нормы позволяет сделать вывод о том, что сотрудник органов внутренних дел служит не государству а конкретному министерству. Аналогичным образом сформулирована статья 10 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»: «Контракт заключается в письменной форме между гражданином и соответствующим таможенным органом в лице его начальника». Своя трактовка сторон контракта о прохождении военной службы дана в Приложении к Указу Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237 «Вопросы прохождения военной службы». Статья 4 названного Указа устанавливает, что контракт заключается между гражданином (военнослужащим) и — от имени Российской Федерации — Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

На основании вышеизложенного автором сформулированы выводы:

- 1) по трем видам государственной службы законодатель использует неодинаковое толкование сторон служебных контрактов;
- 2) подобное разнообразие законодательной техники не способствует реализации принципа системности, присущего организации государственной службы;
- 3) стабильность и комплексный характер государственной службы требуют, на наш взгляд, унитарного подхода законодателя в определении субъектного состава государственно-служебных отношений по всем видам государственной службы. Единство конечной цели в процессе государственной службы — служение государству — должно обуславливать типологию правовой терминологии по видам государственной службы. Такое решение вопроса будет способствовать достижению большей унитарности нормативного регулирования государственной службы, в том числе и в об-

ласти социальной защиты государственных служащих по трем видам государственной службы.

В целях усиления социальной защиты государственных гражданских служащих рекомендовано в тексте Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотреть механизм продления срочного служебного контракта для замещения должностей государственной гражданской службы с лицами, достигшими предельного возраста пребывания на службе.

Проведенный анализ норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выявил необходимость внесения в него изменений. В частности, необходимо дополнить часть 3 статьи 27 пунктом следующего содержания: «для замещения должностей гражданской службы гражданским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке внутреннего перевода». Пункт 1 статьи 30 дополнить трактовкой понятия «служебная необходимость», а также уточнением, что временное замещение на срок до одного месяца в указанных случаях производится без согласия гражданского служащего. Дополнить пункт 3 статьи 45 перечнем должностей, по которым устанавливается ненормированный служебный день, а также механизмом исчисления сверхурочного служебного времени при установленном режиме ненормированного служебного дня. Дополнить пункт 13 статьи 46 нормой о том, что при прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы гражданскому служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска, включая суммы единовременных выплат в размере двух месячных окладов денежного содержания, полагающиеся при предоставлении федеральному гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска.

Часть 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает ежегодное индексирование размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы в соответствии с Федеральным законом о Федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации. Однако действие названной нормы в настоящий момент приостановлено на основании Федерального закона от 13 декабря 2010 года №358-ФЗ «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый

период 2012 и 2013 годов» Таким образом, до 2014 года размеры окладов государственных служащих не будут индексироваться с учетом роста потребительских цен. Это означает «замораживание» не только роста заработной платы, но и размеров пенсии за выслугу лет государственным служащим, так как она рассчитывается из заработной платы (но не свыше 2,8 должностного оклада). Следовательно, налицо факт социального неравенства пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости, которая хоть и незначительно, но регулярно увеличивается, и пенсионеров из числа государственных служащих, имеющих низкий уровень обеспечения. При этом действие ч. 12 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующей ежегодное индексирование размера окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации, не приостанавливается и производится в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Такое положение вещей свидетельствует о явных диспропорциях в уровнях оплаты труда служащих, принадлежащих к одному виду государственной службы, и требует, по нашему мнению, законодательного разрешения.

Значительное внимание в работе уделено вопросам стимулирования на государственной службе, во взаимосвязи с мерами социальной защиты. Предложено в основе системы материального стимулирования государственных служащих учитывать следующие принципы:

- справедливое вознаграждение, учитывающее значимость для общества и государства деятельности государственного служащего, а также уровень ее опасности и степень риска для жизни;
- недопустимость ухудшения материального положения государственного служащего;
- совершенствование структуры денежного содержания государственного служащего с учетом особенностей вида государственной службы в целях повышения доли оклада денежного содержания в общем объеме оплаты труда;
- совершенствование механизма регулярной индексации денежного содержания и социальных выплат государственным служащим, исходя из уровня инфляции с учетом социально-экономических показателей развития государства;
- обеспечение заинтересованности государственных служащих в повышении результативности служебной деятельности, достижении установленных целей;
- эффективное сочетание материального и нематериального стимулирования государственных служащих с учетом результатов их профессиональной служебной деятельности.

Исследование методологии социальной защиты служащих правоохранительных органов, а именно — сотрудников органов внутренних дел, в

процессе служебной деятельности позволило сформулировать следующие выводы, подтвержденные анкетированием трех тысяч сотрудников органов внутренних дел Воронежской и Липецкой областей:

- современная модернизация государственной правоохранительной службы невозможна без усиления гарантий социальной защиты сотрудников органов внутренних дел;

- одним из элементов социальной защиты сотрудников органов внутренних дел является процесс создания эффективных механизмов повышения результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников, стимулирования их карьерного роста с учетом профессионализма и показателей качества и результативности деятельности;

- материальное стимулирование в виде индексации денежного довольствия сотрудникам требует учета следующих факторов: динамики номинальных и реальных доходов в стране, изменения стоимости жизни различных категорий населения, особенностей деятельности сотрудников, особых экономических факторов, определяемых требованиями экономического развития страны (в частности — изменение уровня инфляции), социальные и политические факторы, связанные с необходимостью охраны правопорядка в государстве, отдельных регионах.

На примере службы в органах внутренних дел автором рассмотрены возможности применения административных регламентов по исполнению государственной функции «Стимулирование на государственной службе, создание условий для карьерного роста сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности». Использование таких регламентов позволит, с одной стороны, повысить мотивацию сотрудников к высоким результатам служебной деятельности, с другой — повысить уровень их социальной защиты в процессе государственной службы.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ**  
**Министерства внутренних дел Российской Федерации**  
**по исполнению государственной функции стимулирования на государственной службе сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности**  
**(проект)**

**1. Общие положения**

1.1. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции стимулирования на государственной службе сотрудников органов исполнительной власти в сфере внутренних дел (далее — сотрудников) с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности (далее — Административный регламент) разработан в целях определения сроков и последовательности действий (административных процедур) МВД России непосредственно и (или) через входящие в его систему подразделения центрального аппарата МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, главных управлений (управлений) МВД России по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел МВД России по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, образовательных учреждений, иных организаций и подразделений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

1.2. Исполнение государственной функции стимулирования на государственной службе сотрудников с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности (далее — государственной функции) осуществляется в соответствии с:

Конституцией Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.// Российская газета. 1999. 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 3. Ст. 152; № 7. Ст. 676; 2001. № 24. Ст. 2421; 2003. № 30. Ст. 3051; 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119; 2007. № 1 (часть I). Ст. 1; 2009. №1. Ст.1; 2009, №1. Ст.2.

федеральными законами:

от 7 февраля 2011 г. «О полиции» № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; 2011. № 27. Ст. 3880; от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595;

положениями:

«О Министерстве внутренних дел Российской Федерации», утверждено Указом Президента Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334; «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70; Российская газета. 1994. янв. №8; № 11, 19.01.1994; № 118, 02.07.2002; № 188, 31.08.2004; № 68, 05.04.2005; № 46, 06.03.2007; № 271, 04.12.2007; № 266, 30.12.2008; № 138, 29.07.2009; № 163, 26.07.2010; № 163, 26.07.2010; № 163, 26.07.2010; № 28, 10.02.2011.

1.3. Исполнение государственной функции возлагается на МВД России непосредственно и (или) через входящие в его систему подразделения центрального аппарата МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, главные управления (управления) МВД России по субъектам Российской Федерации, управления внутренних дел МВД России по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управления на транспорте МВД России по федеральным округам, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, образовательные учреждения, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

1.4. Результатом исполнения государственной функции является эффективное стимулирование на государственной службе сотрудников с учетом их профессионализма и показателей результативности деятельности.

## **2. Административные процедуры исполнения государственной функции**

2.1. Исполнение государственной функции основывается на принципах обязательного применения поощрения при позитивном проявлении служебной активности; значимости поощрения для сотрудника; справедливости поощрения: взаимосвязи поощрения и показателей результативности служебной деятельности; поощрения в максимально короткие сроки; гласности и доступности поощрения.

2.2. Исполнение государственной функции включает в себя процедуры материального и нематериального поощрения.

2.3. Процедура материального поощрения включает:

- подготовку материалов для материального поощрения сотрудников органов внутренних дел;

- принятие решения о материальном поощрении сотрудников органов внутренних дел;

- исполнение решения о материальном поощрении сотрудников органов внутренних дел.

2.3.1. Подготовка материалов для материального поощрения сотрудников осуществляется руководителями подразделений (отделов, служб) где проходят службу сотрудники, в пределах наделенных им прав, на основе определения показателей результативности профессиональной деятельности с учетом ее специфики.

2.3.1.1. Анализ служебной деятельности подчиненных за определенный период (месяц, квартал, полугодие, девять месяцев, год) по установленным критериям.

2.3.1.2. Обобщение результатов анализа, выявление сотрудников, имеющих самые высокие показатели.

2.3.1.3. Оформление рапорта о поощрении сотрудников и представление рапорта в порядке подчиненности в недельный срок по окончании учетного периода.

2.3.1.4. В случае необходимости поощрения сотрудника за особые достижения в служебной деятельности руководитель подразделения обязан в недельный срок представить в порядке подчиненности рапорт о поощрении сотрудника.

2.3.2. Решение о материальном поощрении сотрудника принимает руководитель, наделенный правом поощрения.

2.3.2.1. Подготовка проекта приказа о материальном поощрении возлагается на подразделения по работе с личным составом.

2.3.2.2 Проект приказа о поощрении готовится в недельный срок и представляется на утверждение руководителю.

2.3.2.3. Приказ о поощрении сотрудников подписывает руководитель органа внутренних дел в пределах наделенных полномочий.

3.3.2.4. Материальное поощрение сотрудников решением министра внутренних дел Российской Федерации осуществляется на основе материалов, представленных руководителями подразделений центрального аппарата МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, главных управлений (управлений) МВД России по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел МВД России по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, образовательных учреждений, иных организаций и подразделений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в отношении подчиненного личного состава.

2.3.3. Выплаты материального поощрения сотрудникам осуществляются в недельный срок после подписания приказа о поощрении из источников, установленных действующими нормативными документами.

2.4. Нематериальное поощрение сотрудников осуществляется в следующих формах: снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания, распространение информации о достижениях сотрудников в многотиражных газетах, на специальных стендах («Досках почета»), награждение отличившихся сотрудников особыми знаками, орденами, медалями, грамотами, внесение их имен в специальные книги, награждение победителей конкурсов («Лучший коллектив», «Лучший в профессии» и др.), а также посредством стимулирования свободным временем, обучением (с отрывом или без отрыва от несения службы).

2.5. Процедура нематериального поощрения включает:

- подготовку материалов для нематериального поощрения сотрудников;

- принятие решения о нематериальном поощрении сотрудников;

- исполнение решения о нематериальном поощрении сотрудников.

2.5.1. Подготовка материалов для нематериального поощрения сотрудников осуществляется руководителями подразделений (отделов, служб), где проходят службу сотрудники. В случае решения вопроса о досрочном снятии дисциплинарного взыскания оно согласовывается с лицом, инициировавшим привлечение сотрудника к дисциплинарной ответственности.

2.5.1.1. Анализ информации об особых достижениях сотрудников в служебной деятельности, победах в конкурсах и соревнованиях, иных отличиях.

2.5.1.2. Оформление рапорта о нематериальном поощрении сотрудников в определенных формах и представление рапорта в порядке подчиненности.

2.5.2. Решение о нематериальном поощрении сотрудников в определенных формах принимает руководитель подразделения в пределах наделенных прав.

2.5.2.1. Подготовка проекта приказа о нематериальном поощрении возлагается на подразделение по работе с личным составом.

2.5.2.2. Приказ о поощрении сотрудников подписывает руководитель, наделенный правом поощрения.

2.5.2.3. Нематериальное поощрение сотрудников решением министра внутренних дел осуществляется на основе материалов, представленных руководителями подразделений центрального аппарата МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, главных управлений (управлений) МВД России по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел МВД России по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управлений на транспорте

МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, образовательных учреждений, иных организаций и подразделений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в отношении подчиненного личного состава в формах, установленных действующими нормативными документами.

2.5.3. Нематериальное поощрение сотрудников осуществляется: в связи с профессиональными праздниками, по окончании календарного (учебного) года, по итогам проведенных конкурсов, соревнований, в связи с особыми отличиями сотрудников.

2.5.3.1. Нематериальное поощрение сотрудников осуществляется в недельный срок с даты подписания руководителем приказа о поощрении, если поощрение предусмотрено в пределах его прав.

3. Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции, обжалование действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции

3.1. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по исполнению государственной функции, и принятием решений возлагается на руководителей органов внутренних дел.

3.1.1. Должностные лица, виновные в представлении недостоверной информации, необоснованном завышении (или занижении) показателей результативности служебной деятельности сотрудников, сокрытии информации об особых достижениях сотрудников, привлекаются к дисциплинарной ответственности в установленном порядке.

3.2. Ответственность за соблюдение порядка и сроков исполнения процедур государственной функции возлагается на руководителей подразделений центрального аппарата МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, главных управлений (управлений) МВД России по субъектам Российской Федерации, управлений внутренних дел МВД России по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, образовательных учреждений, иных организаций и подразделений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

3.3. Контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции включает в себя: проведение проверок, принятие мер по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов сотрудников, подготовку ответов на их обращения и анализ содержания поступающих обращений.

3.4. Отказ от исполнения государственной функции может быть обжалован сотрудниками в вышестоящий по подчиненности орган, прокуратуру, суд.

3.5. Жалоба составляется в произвольной форме, в ней должны быть отражены все сведения, необходимые для рассмотрения вопроса по существу.

3.6. Жалоба в вышестоящем по подчиненности органе подлежит рассмотрению в течение месяца с момента ее поступления.

Жалоба в прокуратуру и суд подлежит рассмотрению в соответствии с действующими нормативными документами.

3.7. Должностное лицо вышестоящего по подчиненности органа, в который поступила жалоба сотрудника, виновное в непринятии решения по жалобе или в ненадлежащем ее рассмотрении, привлекается к дисциплинарной ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

3.8. В случаях выявления фактов ненадлежащего исполнения положений Административного регламента либо бездействия со стороны уполномоченных на то должностных лиц в отношении них проводится служебная проверка в соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

## Приложение 2

### **Показатели результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел**

Участкового уполномоченного полиции:

- изъятое оружие;
- выявленные административные правонарушения по особо значимым составам;
- выявленные основания и документальное оформление для отмены условно-досрочного освобождения лиц, ранее осужденных;
- полученная оперативно значимая информация в ходе доверительной беседы с гражданами, по которой впоследствии было раскрыто преступление;
- получение инициативного коллективного обращения граждан о поощрении сотрудника за добросовестное исполнение им обязанностей на обслуживаемом участке;
- результаты наставнической работы.
- раскрытие преступлений, вызвавших большой общественный резонанс.

Оперуполномоченного:

- найдены преступники (преступник), находившиеся (находившийся) в федеральном либо международном розыске;
- раскрыто тяжкое или особо тяжкое преступление, вызвавшее большой общественный резонанс;
- раскрыто преступление по горячим следам;
- раскрыто преступление, в результате которого был возмещен экономический ущерб государству в крупном размере;
- результаты наставнической работы.

Следователя:

- проведены следственные действия, в результате которых выявлены латентные преступления;
- направлено в суд наибольшее количество уголовных дел;
- грамотно проведены следственные действия по многоэпизодным уголовным делам;
- результаты наставнической работы.

**Сотрудника полиции — преподавателя образовательного учреждения МВД:**

- высокие показатели учебно-методической деятельности (рейтинг);
- высокие показатели научно-исследовательской деятельности (рейтинг);
- внедрение в учебно-воспитательный процесс эффективных инновационных технологий;
- победа в конкурсах и соревнованиях;
- результаты наставнической работы.