

12 00 14 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
12 00 14 ADMINISTRATIVE LAW; ADMINISTRATIVE PROCESS

УДК 343
ББК 67.401.02

**ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ
ГАРАНТИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ
ТАДЖИКИСТАН**

Бабаев Дилшод Рахимджонович, аспирант
кафедры административного и финансового
права Юридического института РУДН
(Россия, Москва)

**МАФҲУМ ВА ТАСНИФОТИ
КАФОЛАТҶОИ ХИЗМАТЧИЕНИ
ДАВЛАТИИ ҶУМҲУРИИ
ТОҶИКИСТОН**

Бобоев Дилшод Раҳимҷонович,
аспиранти кафедраи ҳуқуқи маъмури ва
молияи Институти ҳуқуқи ДДХФР
(Русия, Москва)

**CONCEPT AND CLASSIFICATION
OF WARRANTIES FOR STATE
OFFICIALS IN THE REPUBLIC OF
TAJIKISTAN**

Boboev Dilshod Rakhimdjovich,
postgraduate student of the department of
administrative and financial law of the Law
Institute under Peoples' friendship University
(Russian, Moscow)

Ключевые слова: Республика Таджикистан, гарантии на государственной службе, гарантии государственных служащих, правовой статус госслужащего, классификация гарантий госслужащих, соответствующий нормативно-правовой акт

Рассматриваются понятие и классификация гарантий государственных служащих в Республике Таджикистан. Доказывается, что гарантии являются одним из ключевых элементов правового статуса государственного служащего. Проанализированы позиции отечественных и российских учёных о гарантиях на государственной службе, а также соответствующие положения действующих нормативных правовых актов. Показана многогранность понятия “гарантии государственных служащих”. Предложены различные классификации гарантий на государственной службе. На основе положений Закона №233 от 5 марта 2007 г. «О государственной службе» разработана классификация гарантий государственных служащих в Республике Таджикистан. Предлагается разработать нормативно-правовой акт о стимулировании государственных служащих, учитывая современные задачи и условия функционирования государственной службы в Республике Таджикистан.

Калидвожаҳо: Ҷумҳурии Тоҷикистон, кафолатҳо дар хизмати давлатӣ, кафолатҳои хизматчиёни давлатӣ, мақоми ҳуқуқи хизматчиёни давлатӣ, таснифи кафолатҳои хизматчиёни давлатӣ, санадҳои меъёрии ҳуқуқи дахлдор

Мафҳум ва таснифи кафолатҳои хизматчиёни давлатӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон мавриди баррасӣ қарор гирифтааст. Исбот шудааст, ки кафолатҳо яке аз унсурҳои

калидии мақоми ҳуқуқии хизматчиёни давлатӣ ба шумор мераванд. Нуктаи назари олимони ватанӣ ва Русия, ҳамчунин муқаррароти дахлдори санадҳои меъёрии ҳуқуқии амалкунанда дар бораи кафолат дар хизмати давлатӣ таҳлил карда шуданд. Гуногунҷабҳагии мафҳуми “кафолати хизматчиёни давлатӣ” муайян карда шудааст. Таснифоти мухталифи кафолатҳо дар хизмати давлатӣ пешниҳод гардидаанд. Дар асоси муқаррароти Қонун № 233 аз 5 марти соли 2007 «Дар бораи хизмати давлатӣ», таснифи кафолати хизматчиёни давлатии Ҷумҳурии Тоҷикистон таҳия шудааст. Пешниҳод шудааст, ки санади меъёрии ҳуқуқӣ дар бораи ҳавасмандгардонии хизматчиёни давлатӣ бо назардошти вазифаҳои мӯсир ва шароити амалкарди хизмати давлатӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон таҳия гардад.

Key words: *Tajikistan Republic, guarantees at state service, state officials` warrants, state official`s legal status, classification of state officials` warrants, respective normative-legal instrument*

The concept and classification of the civil officials guarantees in the Republic of Tajikistan are examined in the article. The role of guarantees as one of the key elements of legal status of civil officials has been proven. The positions of domestic and Russian scientists concerned with the guarantees ensured by state, as well as the situation of normative-legal acts with respective provisions of functioning are analyzed. Public employees` warranties concepts as a multifaceted category are shown. Various classifications of warranties at state service are offered. On the basis of the provisions related to Law №233 from March 5 2007, “On State Service” classification of Republic state officials` warranties in Tajikistan Republic is elaborated. The author proposes to work out normative-legal instruments on stimulation of state officials with taking account modern tasks and conditions in regard to state service functioning in Tajikistan Republic.

Слово «гарантия» происходит от французского «garantie» - «ручательство, условие, обеспечивающее что-либо» [22, с.89]. Гарантии на государственной службе обеспечивают эффективное осуществление компетенций государственных служащих. В качестве гаранта-поручателя в этом случае выступает государство [24, с.127].

В Энциклопедическом словаре гарантии на государственной службе рассматриваются как комплекс экономических, политических, социальных и юридических мер, способствующих повышению мотивации для эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей, обеспечивающих стабильность профессионального состава кадров государственной службы [14, с.53]. Данная статья посвящена изучению юридических мер – гарантий для государственных служащих в Республике Таджикистан.

На территории современного Таджикистана гарантии служащим в течение многих столетий предоставлялись по воле правящих в империи или ханстве династий. В рабовладельческих и феодальных государствах государственные чиновники и военнотружачие за свои заслуги получали награды, чины, денежные суммы. Так, во времена функционирования государства Саманидов (IX-X вв.) в качестве жалования крупным сановникам и военнотружачим применялась «икта» - условное предоставление

земельных участков¹. Сначала местные власти собирали налоги и отдавали определённую часть в государственную казну, а потом, в целях укрепления центральной власти, жалование стало регулярно выплачиваться из казны в виде денежных средств [13, с.137].

В советский период гарантии для государственных служащих приравнивались к гарантиям для рабочих и регулировались трудовым законодательством. С учётом идеологической основы государственного управления внимание уделялось, прежде всего, поощрениям как моральным средствам стимулирования труда служащих. Многие виды поощрений, предусмотренных в тот период, в современном законодательстве о государственной службе считаются гарантиями для государственных служащих.

Вопросы, касающиеся социальной защиты государственных служащих, получили в СССР конституционное закрепление. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. подтвердила льготы для рабочих и служащих, совмещающих работу с обучением (гл. X.), закрепила принципы государственного социального страхования (гл. XIII) всех рабочих и служащих, определила средства социального страхования (ст. 100), виды обеспечения по социальному страхованию (ст.101), обеспечение пособиями (ст.102) и пенсионное обеспечение (ст.103) [21, с.38].

Указанные конституционные положения имели сходство с гарантиями, закрепленными в современном законодательстве о государственной службе, но не выделяли гарантии государственных служащих в качестве самостоятельной административно-правовой категории.

Помимо указанных в законодательстве, в СССР предоставлялись дополнительные гарантии узкому кругу номенклатурных работников партийно-государственного аппарата. Фактически была сформирована система привилегий, включавшая спецраспределение дефицитных качественных промышленных товаров, продовольственные пайки, закрытые поликлиники и больницы, санатории, дома отдыха и др. Любая информация о привилегиях замалчивалась и скрывалась от общества.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков, ссылаясь на материалы Комитета конституционного надзора СССР, приводят следующие данные: перечень привилегий для номенклатуры насчитывал 1562 наименования. В большинстве своем они устанавливались актами ЦК КПСС и Совета Министров СССР с грифом «секретно» и «совершенно секретно». При этом, как справедливо отмечают указанные авторы, фактическое неравенство не было отклонением от «правильных» норм, предписанных классиками марксизма-ленинизма, а стало проявлением объективных законов социального бытия того времени [16, с. 45].

В настоящее время правовое обеспечение гарантий на государственной службе осуществляется, прежде всего, Конституцией Республики Таджикистан [1] и Законом №233 от 5 марта 2007 года «О государственной службе» (далее - Закон 2007 г.) [3].

В юридической науке понятию о государственных гарантиях, предоставляемых государственным служащим, посвящено немало научных трудов [8; 9; 10; 11; 12; 15; 20]. Многие учёные считают, что предоставление гарантий служебно-функциональной деятельности государственного служащего является обязанностью государства. Например,

¹ *Икта* (араб., букв. «отрезок, земельный надел») - условное пожалование земли в странах Ближнего и Среднего Востока в период средневековья, а также в Южной Азии после распространения ислама // Большая российская энциклопедия [Электронный ресурс] <https://bigenc.ru>.

известный учёный-административист Ю.Н. Стариков рассматривает гарантии в качестве способа обеспечения качественного исполнения государственными служащими должностных обязанностей, реализации предоставленных им законом прав, соблюдения правоограничений [23, с.334]. И.Н. Панин и Л.В. Вагина полагают, что гарантии государственных служащих – это «средства, способы и условия, которые реализуют служебные права и обеспечивают исполнение обязанностей кадрами госслужбы»; это комплекс финансовых, организационных, социальных и стимулирующих мероприятий государства, направленных на обеспечение условий для эффективного исполнения обязанностей государственных служащих и закрепления на государственной службе в течение всего периода службы» [19, с.47]. М.Д. Неупокоев обращает внимание на то, что гарантии предоставляются для нормального жизнеобеспечения и поддержания социально-профессионального статуса государственных служащих и членов их семей [17, с.5].

Очевидно, что содержание гарантий для государственных служащих предопределяется условиями общественной жизни и закрепляется в нормативных правовых актах. Как отмечает Ю.Н. Стариков, гарантии – это «установленные в законодательстве основные положения, характеризующие социально-правовую сторону статуса государственного служащего» [23, с. 334].

Служащим, наряду с социальными, предоставляются личные, экономические, политические и культурные гарантии. Е.В. Охотский предлагает следующую классификацию гарантий:

- 1) гарантии служебно-правовой защиты на период прохождения службы;
- 2) гарантии социально-экономического характера на период прохождения службы;
- 3) гарантии социально-бытового характера после окончания службы [18, с. 702].

Гарантии на государственной службе по своей сущности и юридической природе являются одним из элементов правового статуса государственного служащего. Однако Закон 2007 г., уделив достаточно внимания этому институту и посвятив ему отдельную главу, закрепил в ней не только гарантии, но и поощрения для государственного служащего.

На основе анализа положений Закона 2007 г. можно выделить гарантии служебно-правового, социально-экономического и материально-бытового характера. Служебно-правовыми гарантиями являются: обязательность получения согласия государственного служащего на перевод его на другую должность, кроме случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами Республики Таджикистан (п.9. ч.1. ст.34); защита государственного служащего, членов его семьи и близких родственников от насилия, угроз и других неправомерных проступков, связанных с исполнением должностных обязанностей (п.10. ч.1. ст.34); обеспечение возможности служебного продвижения (п.11. ч.1. ст.34). Социально-экономические гарантии на государственной службе составляют: оплата труда, в том числе премии, пособия, надбавки, компенсации и доплаты (п.2. ч.1. ст.34); обязательное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, смерти или причинения при исполнении им должностных обязанностей вреда здоровью служащего и его имуществу (п.6. ч.1. ст.34); пенсионное обеспечение государственного служащего, членов его семьи, находящихся на его иждивении, в случае смерти государственного служащего (п.8, ч.1, ст.34); единовременное пособие членам семьи государственного служащего в размере пятимесячной заработной платы по последнему месту работы в случае его смерти (ч.5. ст.34). К материально-бытовым гарантиям

государственной службы можно отнести: создание условий работы, необходимых для обеспечения исполнения должностных обязанностей (п.1, ч.1, ст.34); компенсацию расходов, связанных со служебными командировками, ротацией (перемещением), переводом в государственный орган другой местности (область, город, район), а также транспортные расходы и расходы на жилье, связанные с такими переводами (ч.2, ст.34).

В вопросах закрепления в законодательстве Таджикистана гарантий на государственной службе значительную роль сыграл Модельный закон «Об основах государственной службы» (далее Модельный закон) от 15 июня 1998 г., принятый Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ [2]. Закон от 2007 г. учел положения Модельного закона и наряду с указанными видами гарантий закрепил организационно-стимулирующие нормы, аналогичные служебно-правовым гарантиям на государственной службе.

Во исполнение положений Закона 2007 г. были приняты подзаконные правовые акты, регламентирующие механизм реализации гарантий на государственной службе. Так, в соответствии с постановлением Правительства Республики Таджикистан №272 от 30 мая 2008 г. «О правилах выдачи беспроцентного кредита государственным служащим для приобретения, строительства жилья и улучшения жилищных условий», государственные служащие, которые имеют пять лет стажа работы на государственной службе, вправе получить беспроцентный кредит сроком на 20 лет [6]. В силу ряда причин эта гарантия не всегда реализуется на практике. Согласно постановлению Правительства Республики Таджикистан №288 от 31 мая 2012 г. «Об улучшении жилищных условий государственным служащим» [7], государственным служащим выделяются служебные квартирные дома и приусадебные земельные участки. Однако предоставление приусадебных земельных участков без выдачи беспроцентного кредита не решает жилищные проблемы государственных служащих.

Стимулирующая функция гарантий предполагает, что предоставление закрепленных в законодательстве благ должно осуществляться с учетом заслуг государственного служащего, определяемых в том числе по итогам оценки эффективности его деятельности. Указанный подход был закреплен постановлением Правительства Республики Таджикистан №790 от 29 декабря 2006 г. «Об утверждении Инструкции о стимулировании государственных служащих» [5]. С одной стороны, инструкция упорядочила систему поощрений для государственных служащих за выполнение должностных обязанностей, а с другой стороны, способствовала реализации социально-экономических гарантий на государственной службе, повышала материальную заинтересованность служащих в своевременном и качественном выполнении служебных обязанностей. Однако в настоящее время эта инструкция утратила силу.

Порядок и механизм проведения оценки деятельности административных служащих государственной службы урегулированы Указом Президента Республики Таджикистан №1018 от 18 февраля 2011 г. «Об утверждении правил проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан» [4]. Одной из задач оценки деятельности государственных служащих признано стимулирование государственных служащих. Так, государственные служащие, достигшие по итогам проведенной оценки высоких показателей, могут получать материальные или нематериальные вознаграждения. При этом нет четкого регулирования вопросов определения критериев и порядка

стимулирования государственных служащих, хотя в утратившей юридическую силу инструкции в случае получения положительной оценки государственному служащему гарантировалась денежная одноразовая выплата в размере от 5 до 30 процентов к должностной зарплате.

В связи с этим предлагаем разработать соответствующий нормативно-правовой акт о стимулировании государственных служащих, учитывая современные задачи и условия функционирования государственной службы в Республике Таджикистан.

Таким образом, установленные государством гарантии государственных служащих, не являясь привилегиями [19, с.435], являются важным элементом правового статуса государственного служащего, способствуют эффективному осуществлению государственно-служебных отношений. Обеспечить реализацию социально-правовых гарантий, материально-бытовых благ и вознаграждений на государственной службе обязано государство как работодатель – наниматель государственных служащих.

Список использованной литературы:

1. Конституционный закон Республики Таджикистан №28 от 12 мая 2001 года «О Правительстве Республики Таджикистан» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
2. Модельный закон «Об основах государственной службы». Принят на одиннадцатой сессии Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Постановление от 15 июня 1998 г. N11-5 [Электронный ресурс]. Режим доступа URL:<http://base.garant.ru>.
3. Закон Республики Таджикистан от 13.11.1998 «О государственной службе» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
4. Указ Президента Республики Таджикистан №1018 от 18 февраля 2011 «Об утверждении правил проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
5. Постановление Правительства Республики Таджикистан №790 от 29 декабря 2006 г. «Об утверждении Инструкции о стимулировании государственных служащих» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
6. Постановление Правительства Республики Таджикистан №272 от 30 мая 2008 г. «О правилах выдачи беспроцентного кредита государственным служащим для приобретения, строительства жилья и улучшения жилищных условий» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
7. Постановление Правительства Республики Таджикистан №288 от 31 мая 2012 г. «Об улучшении жилищных условий государственным служащим» [Электронный ресурс] // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа URL:<http://mmk.tj>.
8. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.В. Кому служат госслужащие? // Российские вести.1994. 23 дек.

9. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. *Ответственность в системе гарантий конституционных норм.* - Воронеж, 1985.- 154 с.
10. Буриев И.Б., Шоев А. Т. *Некоторые аспекты и проблемы правовых льгот в законодательстве РТ и РФ // 15 лет независимости Республики Таджикистан: действительность и перспективы развития. Материалы научно-теоретической конференции.* - Душанбе, 2006. - С.182 – 193.
11. Витрук Н.В. *Правовой статус личности в СССР.* - М., 1985. – 176 с.
12. Воеводин Л. Д. *Юридический статус личности в России.* - М., 1997. - 299 с.
13. Гафуров Б.Г. *Таджики. Книга II.*- Душанбе, 1989. – 480 с.
14. *Государственная служба: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица.* - М., 2009. - 432 с.
15. Джамшиедов Д.Н. *Государственная служба Республики Таджикистан (конституционно-правовой аспект): дис. канд. ...юрид. наук.* - М., 2011. - С.237.
16. Малько А. В., Суменков С. Ю. *Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения: монография.* - Пенза, 2005. - 179 с.
17. Неупокоев М.Д. *Социальные гарантии государственных гражданских служащих: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук.* - М., 2004. – 141 с.
18. Охотский Е.В. *Государственный служащий: статус, профессия, призвание: Учебно-методический комплекс.* – М., 2011. – 702 с.
19. Панин И.Н., Вагина Л.В. *Социальная защита кадров в процессе реформирования госслужбы // Труд и социальные отношения.* - 2003.- № 2. - С.47.
20. *Сборник нормативных актов о труде: В двух частях. Ч.1* – М., 1984. 608 с.
21. *Словарь иностранных слов / под ред. А.Г. Спирикина X [и др.]. 14 –е изд., испр.* - М., 1987..
22. Стариков Ю.Н. *Служебное право.* - М., 1996. - 638 с.
23. Тараканов А. *Гарантии для служащих: понятие и соотношение с другими категориями // Государственная служба.* 2003. № 1. - С. 127.
24. *Управление персоналом: энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Кибанова.* - М., 1998. - С. 274. - 435 с.

The list of the sources and literatures

1. *The Constitutional Law of the Republic of Tajikistan №28 from May 12 2001 “On Tajikistan Republic Government” [Electronic resource] National Centre of Legislation under the Auspices of Tajikistan Republic President // Regime of availability: URL: <http://mmk.tj>.*
2. *Model Law “On the Grounds of State Service”. Is at the Accepted on Eleventh Session of Parliamentary CIS State-Members Assembly. Resolution from June 15 1998 N11-5 [Electronic resource] // Regime of availability: URL: <http://base.garant.ru>.*
3. *The Law of Tajikistan Republic from 11/13/1998 “On State Service” [Electronic resource] National Centre of Legislation under the Auspices of Tajikistan Republic President // <http://mmk.tj>.*
4. *The Decree of Tajikistan Republic President No.1018 from February 18, 2011 “On Improvement of the Rules for Conducting an Assessment of the Official Activities of Tajikistan Republic Government” [Electronic resource] National centre of the legislation is under the Auspices of Tajikistan Republic President // <http://mmk.tj>.*
5. *The Government Resolution of Tajikistan Republic №790 from December 29 2006 “On Validation of the Instruction of Stimulation Beset with State Service” [Electronic resource] National Centre of Legislation under the Auspices of Tajikistan Republic President // <http://mmk.tj>.*
6. *The Government Resolution of Tajikistan Republic №272 from May 30 2008 “On the Rules of*

-
- Handing without Interest Credit State Service for Acquisition, Construction of the Housing Accommodation and Improvement of Living Conditions” [Electronic resource] // Regime of availability: [URL:httpbase.garant.ru](http://base.garant.ru).*
7. *The Government Resolution of Tajikistan Republic №288 from May 31 2012 “On Improvement of Living Conditions of State Service” [Electronic resource] // Regime of availability: [URL:httpbase.garant.ru](http://base.garant.ru)*
 8. *Atamanchuk G.V. Kazancev N.V. Who Is Served by the State Service? Russian Tidings 1994.*
 9. *Bobrov N.A., Zrazhevskaya T.D. Responsibility in the System of Warranties of Constitutional Norms. – Voronezh, - 1985. – 154 pp.*
 10. *Buriev I.B., Shoev A. T. Certain Aspects and Problems Beset with Legal Privileges in the Legislation of Tajikistan Republic and Russian Federation // 15 - Years of Independence of the Republic of Tajikistan: Reality and Development Prospect. Materials of scientific-theoretical conference. - Dushanbe, 2006. – pp. 182 - 193.*
 11. *Vitruk H. B. Legal Status of Individual in the USSR. - M., - 175 pp.*
 12. *Voevodin L.D. Legal Status of Individual in Russia. - M.: Moscow State University, - 1997. – 299 pp.*
 13. *Gafurov B. G. Tajiks. Book II. - Dushanbe: Cognition, 1989. – 480 pp.*
 14. *State Service: Encyclopedic Dictionary / Under the general editorship of V.K. Yegorov, I.N. Bartsits - M., 2009. 2009. – 432 pp.*
 15. *Jamshedov D.N. State Service of Tajikistan Republic (Constitutional-Legal Aspect): candidate dissertation in jurisprudence. - M., 2011. – 237 pp.*
 16. *Malko A.B., Sumenkov S. Yu. Privileges and Immunities as Specific Legal Exceptions / monography / - Penza, 2005. – 179 pp.*
 17. *Neupokoev M.D. Social Warranties of State Civil Servants: Sociological Analysis: candidate dissertation in jurisprudence. - M., 2004. – 141 pp.*
 18. *Okhotsky Ye.B. Public Employee: Status, Trade, Calling: Educational-Methodical Complex / E.B. Okhotsky. – M.: Economy, 2011. – 702 pp.*
 19. *Panin I.N., Vaghina L.V. Social Protection of Specialists during State Service Reforming // Labour and Social Relating. 2003, № 2. – pp. 47.*
 20. *Collection of Normative Instrumental on Labour. In 2 parts. – P.1. – M.: Juridical Literature, 1984. – 608 pp.*
 21. *The Dictionary of Foreign Words / under the editorship of A.G. Spirikin. Issue 14. - M., 1987. – pp. 89.*
 22. *Starilov U.N. Service Law.- M.: ANTURY. Publishing house, 1996. – 638 pp.*
 23. *Tarakanov A. Warranties for Employees: Concept and Correlation with other Categories // State service. 2003. № 1. – 127 pp.*
 24. *Control of Personnel: Encyclopedia Dictionary / under the editorship of A. Ya. Kibanov. – M., 1998. – pp. 274 – 435.*