

УДК 342.547; 349.3

## ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Орудж Джамиль оглу МАМЕДОВ,

доктор философии по праву, доцент,

заведующий кафедрой правового обеспечения государственного управления  
Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики

### SUMMARY

In the article the scientific-theoretical and practical problems of legal regulation of civil servants' social provision are analyzed. In the article, improvement of legislation about civil servants' social provision and adopting the new normative legal acts in Azerbaijan Republic are emphasized as one of the actual problems. The importance of reforms which have been implemented in the field of civil servants' social-legal provision is stressed, it is given the concept of civil servants' social-legal provision and some composition elements of the legal relations on their social provision. As well, the importance of adopting the single normative legal act which will regulate the relations about civil servants' as a subject of civil service law social-legal status is stressed. It is noted that, legal relations about social provision form only the one chain of the relations of civil service.

**Key words:** civil service, civil servant, social-legal provision.

### АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы научно-теоретические и практические проблемы правового регулирования социального обеспечения государственных служащих, совершенствование законодательства в сфере социального обеспечения государственных служащих в Азербайджанской Республике и принятие новых нормативных правовых актов были отмечены как актуальные проблемы. Акцентировано на значении реформ, осуществляемых в сфере социально-правового обеспечения государственных служащих, дано определение социально-правового обеспечения государственных служащих, представлены некоторые составные элементы правовых отношений по их социальному обеспечению. Указывается необходимость принятия единого нормативного акта, который отрегулирует отношения, связанные с социально-правовым статусом государственных служащих как субъектов права государственной службы. Отмечено, что правовые отношения по социальному обеспечению государственных служащих составляют лишь одно из звеньев государственных служебных правовых отношений.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, социально-правовое обеспечение.

**Постановка проблемы.** Основу успешно осуществляемого процесса государственного строительства в Азербайджанской Республике составляет принцип верховенства права. Отсылка к научно-теоретическим положениям при решении возникающих на практике проблем имеет большое значение. Поэтому современная юридическая наука, в том числе и право государственной службы, характеризуется рядом актуальных вопросов, требующих анализа с научной точки зрения. Вопрос социально-правового обеспечения населения, в том числе и государственных служащих, занимает значительное место в составе реформ, осуществляемых в сфере строительства правового государства. Регулярное обеспечение социально-правовой защиты различных слоев населения было определено как одно из основных целей реформ. В соответствии с уровнем инновационного развития государства, правовая база социальной защиты населения постоянно стоит перед необходимостью совершенствования.

Общенациональным лидером Гейдаром Алиевым были определены в современной Азербайджанской Республике основы процесса строительства правового государства, выбрана конституционно-реформаторская модель развития, которая успешно внедрена и прошла испытание. В современный период данные реформы успешно продолжают развиваться и осуществляться Президентом Азербайджанской Республики Ильхамом Алиевым.

В Азербайджанской Республике в процессе строительства правового государства одно из главных мест занимают успешно осуществляемые целенаправленные, эффективные и результативные комплексные реформы. В данной системе реформ вопрос социально-правовой защиты населения как одна из актуальных требующих разрешения проблем считается одной из главных задач, стоящих перед государством. Социально-экономические реформы, осуществляемые государством путем совершенствования законодательства или принятия новых законов, исходят из реализации намерения «обеспечить всем достойный уровень жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком», заявленного в Преамбуле [13], и норм, закрепленных в других положениях Конституции Азербайджанской Республики. Согласно закрепленным в Конституции Азербайджанской Республики положениям, социально-правовая защита населения составляет одно из основных направлений государственной политики. Одним из основных факторов, обуславливающих социальность или социальную направленность государства, является создание и осуществление системы государственных гарантий социально-правовой защиты населения. Поэтому вопрос социальной защиты населения, в том числе и государственных служащих, как одна из социально-экономических проблем постоянно находился в кругу интересов органов государственной власти, специалистов различных сфер науки.

В зависимости от социально-правового статуса, население делится на различные категории. Одной из данных категорий являются государственные служащие. По нашему мнению, в современный период одной из основных требующих разрешения актуальных проблем является совершенствование действующей нормативно-правовой базы и принятие новых нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения государственных служащих, являющихся категорией работников с особым статусом. Законодательная база, определяющая правовой статус государственных служащих, со сложными составными элементами создает многогранную систему государственных служебных правоотношений. В данной системе правовые отношения по их социальному обеспечению характеризуются сложными внутренними компонентами. В конечном итоге, можно сказать, что правовые отношения по социальному обеспечению государственных служащих составляют лишь одно из звеньев государственных служебных правовых отношений. По нашему мнению, в законодательстве о государственной службе вопросы единства и дифференциации правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению государственных служащих приобретают особую актуальность с научно-теоретической и практической точек зрения.

**Актуальность темы.** Проведение научных исследований в данной области обеспечило бы устранение пробелов в законодательстве и решение возникающих на практике проблем. В соответствии с требованиями современной эпохи, как результат осуществляемых реформ возникла необходимость совершенствования действующих правовых актов, а также создана основа для принятия новых правовых актов. Есть необходимость закрепить в едином нормативном акте нормы по социально-правовому обеспечению лиц, занимающих выборные или назначаемые должности в органах государственной власти, несмотря на то, что существует целый ряд ценных научных исследований по различным аспектам социально-правового обеспечения государственных служащих и в современный период с научной точки зрения различные аспекты данной темы также привлекают внимание как одни из актуальных вопросов.

Цель статьи заключается в обобщении и определении путей разрешения некоторых проблем особенностей социально-правового обеспечения государственных служащих. Для достижения указанных целей в ходе исследования были поставлены следующие задачи: показать значение реформ, осуществляемых в сфере социально-правового обеспечения государственных служащих; обобщить научно-теоретические положения; дать определение социально-правовому обеспечению государственных служащих, прояснить сущность и содержание правовых отношений по социальному обеспечению государственных служащих, определить специфические особенности, перспективы развития данной сферы; подготовить обоснованные с научно-теоретической точки зрения предложения по совершенствованию законодательства.

Изложение основного материала исследования. С точки зрения современного исторического развития базового законодательства Азербайджанской Республики следует отметить, что «Конституционным Актом о государственной независимости Азербайджанской Республики» [14] от 18 октября 1991 года были заложены основы государственного строя, политического и экономического устройства независимой Азербайджанской Республики. В статье 5 Конституционного Закона [16] Азербайджанской Респу-

блики «Об основах экономической независимости Азербайджанской Республики» от 25 мая 1991 года нашли свое отражение положения «О социальном обеспечении населения Азербайджанской Республики». В Конституции [13] Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года были закреплены правовая база системы социальной защиты, основные направления и общие принципы государства.

Конституция Азербайджанской Республики как составная часть системы строительства правового государства оказала положительное влияние на развитие современного законодательства о государственной службе и дала основательный импульс для ускорения работ в данной сфере. В конечном итоге, как одно из основных направлений государственной политики в области обеспечения конституционных социально-экономических прав и свобод человека и гражданина были приняты и реализованы многочисленные правовые акты.

В обобщенном виде сущность и содержание реформ, осуществляемых в области обеспечения социально-правового обеспечения государственных служащих, можно выразить следующим образом.

В «Государственной программе по сокращению бедности и экономическому развитию в Азербайджанской Республике на 2003–2005 годы» [36], утвержденной Указом общенационального лидера Гейдара Алиева от 20 февраля 2003 года, было предусмотрено осуществление реформ в сфере повышения уровня заработной платы в области государственной службы согласно степени ответственности и профессионализма; обеспечения гибкости в системе заработной платы; декомпрессии заработных плат; в том числе проведение реформ по повышению заработной платы служащих, оставшихся на своих должностях, были определены и реализованы основные направления ее развития.

В системе социально-правового обеспечения государственных служащих государственный оклад – заработная плата – занимает одно из основных мест. В литературе указывается, что ввиду того, что в государственном секторе заработная плата (государственный оклад) выплачивается за счет государственного бюджета, естественно, что государство в данной сфере предусматривает жесткие механизмы регулирования для обеспечения эффективного использования данных средств и уменьшает возможность соглашения сторон в вопросе заработной платы [12, с. 139]. В соответствии с данными научными суждениями, следует отметить, что одним из требующих разрешения актуальных вопросов, стоящих перед осуществляемыми в области строительства правового государства реформами, является повышение уровня заработной платы в согласно степени профессионализма и ответственности. Одним из основных элементов социального обеспечения государственных служащих выступает создание системы заработной платы, адекватной их трудовой функции. По нашему мнению, целесообразным является применение индивидуальной системы получения заработной платы государственным служащим, осуществляющим соответствующие обязанности и функции в сфере государственной службы. Внедрение системы выплаты заработной платы в индивидуальном порядке может обеспечить стимулирование на государственной службе, повышение эффективности и ответственности по исполнению в пределах полномочий должностных обязанностей, а также целей и функций государства. В результате, проводимые в сфере государственной службы институциональные реформы охватывают такие важные вопросы, как обеспечение экономической эффектив-

ности, социальной безопасности, повышение прозрачности и улучшение управления.

Один из первых 4-х указов, подписанных Ильхамом Алиевым в начале своей деятельности в качестве Президента Азербайджанской Республики (в 2003 году), был указ именно социально-экономического характера. С целью укрепления и еще большего развития наблюдаемых в экономике положительных тенденций, ускорения решения проблем в социальной сфере, Президент Азербайджанской Республики подписал Указ «О мерах по ускорению социально-экономического развития в Азербайджанской Республике» от 24 ноября 2003 года [37]. В «Плане действий, связанных с осуществлением национальной стратегии и по повышению прозрачности и борьбы с коррупцией (2007–2011 годы)», утвержденном Распоряжением [28] Президента Азербайджанской Республики от 28 июля 2007 года, были предусмотрены поэтапное повышение государственного оклада государственных служащих и осуществление других мер с целью улучшения их материально-технического, социального и финансового обеспечения.

В «Государственной программе по сокращению бедности и устойчивому развитию в Азербайджанской Республике в 2008–2015 годах» [29], утвержденной Распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 15 сентября 2008 года, в системе государственной службы, в том числе с целью привлечения высококвалифицированных кадров и улучшения качества их работы, в сфере усиления системы их социальной защиты предусмотрено осуществление реформ. В Планах мероприятий по осуществлению данной Государственной программы, охватывающей два этапа – 2008–2010 [29] и 2011–2015 [30] годы, предусмотрены такие вопросы, как осуществление необходимых мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о государственной службе, усиление системы социальной защиты государственных служащих, совершенствование системы оплаты труда, создание основанной на результатах деятельности системы стимулов, внедрение обязательного медицинского страхования государственных служащих и членов их семей за счет государства.

В «Национальном плане действий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 годы», утвержденном Распоряжением [32] Президента Азербайджанской Республики от 05 сентября 2012 года, уделено особое внимание таким вопросам, как поэтапное повышение заработной платы государственных служащих с целью обеспечения их социальной защиты, подготовка предложений по усилению социального обеспечения, а самое главное – подготовка проекта кодификации законодательства о государственной службе, что имеет большое научно-теоретическое и практическое значение.

Как продолжение успешно осуществляемых реформ Распоряжением [31] Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева «О подготовке Концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее» от 29 ноября 2011 года было заявлено о вступлении Азербайджана в новый этап развития. С целью определения перспективных направлений и целей развития страны на период до 2020 года и их реализации, Указом [38] от 29 декабря 2012 года была утверждена Концепция развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее». Данным Указом были определены следующие направления, занимающие центральное место в деятельности современного Азербайджанского государства: обеспечить сбалансированное и устойчивое развитие экономики страны; повысить социальное благосостояние

населения; создать органическую связь и взаимное согласие между текущим, средним и долгосрочным периодами социально-экономического развития; ускорить прогресс общества во всех направлениях; сформировать качественно новую модель развития. В Концепции было отведено широкое место таким вопросам, как «создание системы развития и эффективной социальной защиты человеческого капитала» (7 раздел), «совершенствование законодательства и усиление институционального потенциала» (8 раздел) и другие имеющие большое значение вопросы.

Как гарант конституционных прав граждан страны, Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев среди органов государственной власти и должностных лиц, уполномоченных государственной властью, выступил с инициативой кодификации законодательства о государственной службе. В свою очередь, как отрядный факт следует отметить, что принятие в ближайшем будущем Кодекса государственной службы Азербайджанской Республики охватит возможности реализации права государственной службы как самостоятельной отрасли права. В то же время закрепление в данном Кодексе общих и специальных норм социально-правового обеспечения государственных служащих может устранить в законодательстве пробелы и противоречивые моменты.

В соответствии с нормами-принципами, закрепленными в Конституции Азербайджанской Республики, механизмы, способы и методы осуществления конституционных гарантий социального обеспечения государственных служащих будут комплексно обеспечены со стороны государства посредством принятия кодифицированного нормативного юридического акта, а также других правовых актов, вытекающих из его исполнения. Поэтому в современной Азербайджанской Республике, избравшей данную своеобразную модель развития и осуществляющей ее посредством целенаправленных реформ, принятие и реализация «Кодекса государственной службы Азербайджанской Республики» характеризуется достаточными необходимыми элементами, к тому же и принятие его обязательно.

На фоне вышеизложенного можно отметить, что вопрос совершенствования правовой базы по социальному обеспечению государственных служащих был определен как одна из основных целей реформ, осуществляемых в сфере строительства правового государства. Одним из средств обеспечения социальных прав и свобод государственных служащих выступает комплекс конституционных и правовых норм. В системе конституционных гарантий социально-правовая защита государственных служащих содержит особенности института, обладающего сложными составными элементами.

Суждения, изложенные как в общем, так и специальном контексте относительно социально-правового обеспечения государственных служащих, представляют научный интерес. По мнению академика Р.Э. Мехтиева, социальная направленность реформ и меры по социальной защите населения занимают важное место в экономической политике государства [24, с. 613], а концепция правовых реформ гарантирует формирование свободного общества, строительство демократического, правового государства, обеспечение верховенства закона, защиту прав и свобод человека [24, с. 602]. По мнению Г.М. Раджабли, правильная реализация социальной политики создает возможности для улучшения уровня жизни и трудовых условий граждан, формирования соответствующей рыночным отношениям новой социальной структуры, соблюдения принципов

социальной справедливости и социальной защиты, нормализации демократических условий в стране [27, с. 61]. А.И. Алиев считает, что в современный период у каждого демократического государства должны быть такие важные функции, как защита и забота о каждом человеке [1, с. 165]. По мнению Ш.И. Алиева, в целом утверждение и закрепление социально-экономических прав является самым главным элементом социальной политики. Одной из основных функций социальной политики есть обеспечение необходимого и надлежащего уровня жизни как всего населения, так и отдельных социальных групп [3, с. 5]. Ф.Т. Нагиева уверена, что права и свободы, входящие в социально-экономическую группу, являются основой для всех других прав и свобод. Социально-экономические права охватывают такие сферы, как собственность, трудовые отношения, здоровье, отдых, образование, и служат обеспечению материальных, моральных, физических и других значимых потребностей и интересов личности. Их реальность свидетельствует о государстве, являющимся социальным, обеспечивающим достойный и достаточно высокий уровень жизни человека, а также проявляющим заботу о его свободном развитии [25, с. 93–94]. В специальной литературе отмечается следующее: «Длящаяся нерешенность проблем государственной службы является причиной ее низкой эффективности, недостаточной гибкости и приспособленности к решению задач развития гражданского общества и рыночной экономики, невосприимчивости к новым методам и формам организации, планирования, ресурсного обеспечения государственных органов и стимулирования профессиональной деятельности государственных служащих» [17, с. 6]. Институционализация государственной гражданской службы как вида государственной службы свидетельствует о масштабности задач и целей стратегического замысла проводимых реформ и может рассматриваться как новый эффективный механизм реализации функций государственного управления, соответствующий повышенным требованиям, предъявляемым к организации и функционированию государственного аппарата, и направленный на укрепление социально-правового положения его кадрового корпуса – государственных служащих [19]. Научные суждения доказывают, что государственные служащие, являясь и гражданами, и категорией работников с особым статусом, выступают субъектами правоотношений по социальному обеспечению. А это содержит единство и дифференциацию правового регулирования отношений по социальному обеспечению государственных служащих.

В современной Азербайджанской Республике существуют ряд имеющих значение факторов, обуславливающих утверждение демократической среды и гражданского общества, внедрение законности и правопорядка, достижение информационного общества и устойчивости эффективных реформ. Как один из данных факторов в рамках национальных особенностей, в соответствии с передовыми чертами международной практики, прошедшими испытание, выступает постоянное совершенствование строительства правового государства и законодательства. Строительство правового государства является многогранным и достаточно сложным процессом. Поэтому оно, объединяя различные элементы, создает комплексную систему. Одной из неотъемлемых составных частей данной системы выступает институт государственной службы. В юридической литературе были выдвинут ряд основательных научных положений об институте государственной службы. По

мнению А.Г. Рзаева, зарождение государственной службы в качестве общего социально-правового института является одним из способов институционализации государства и общественной жизни, в свою очередь, выступает как условие нормального и продолжительного экономического развития [33, с. 129]. Государственная служба была одним из социальных институтов, исторически сложившейся устойчивой формой организации совместной деятельности лиц, находящихся на государственной службе. Государственная служба как правовой институт есть совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование государственной службы, поведение государственных служащих, отношения, возникающие при реализации Конституции и их правового статуса [33, с. 154]. Государственная служба является одним из ключевых институтов всех современных обществ, независимо от их политического строя и типа государственного устройства. На определенном этапе развития мирового практического опыта и теоретических положений стала считаться государственная служба, носящая «аполитичный» характер, – рациональная бюрократия. Она рассматривалась как некий нейтральный профессиональный инструмент реализации политической воли сил, находящихся у власти, и предназначалась для обслуживания публичных нужд населения. Однако время и накопившаяся практика свидетельствуют, что возможность реализации положений данной концепции носит в значительной степени утопический характер [23, с. 143]. Государственная гражданская служба – это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная гражданская служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и требований правоприменения в практической работе; профессионально сопровождать формирование правового поля при осуществлении целей и задач государства; создавать политически и юридически благоприятные условия для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов [7, с. 7–8]. На современном этапе процесс государственного строительства, включая создание и перспективы института государственной службы, характеризуется существенной незавершенностью и сталкивается с большим количеством проблем [21, с. 102]. Государственная служба неразрывно связана с государством и правом. Государство выполняет свои функции через служащих. Государственная служба сложилась в период создания и действия буржуазных конституций. Однако нельзя сказать, что до принятия писаных конституций в буржуазных государствах государственной службы не существовало [5, с. 7].

Государственная служба, будучи основным средством обеспечения осуществления государственной власти и государственного управления, характеризуется различными аспектами. В общественной жизни государственная служба привлекает большое внимание и представляет научный интерес как социальная, экономическая, организационная и правовая категории. В современной Азербайджанской Республике нынешний этап развития процесса строительства правового государства обуславливается современным положением и перспективами правового института госу-

дарственной службы, прослеживается наличием ряда требующих разрешения актуальных проблем. С.П. Матвеев справедливо считает, что проведение глубоких социально-экономических реформ в обществе не может не отразиться на состоянии правовой системы, призванной, с одной стороны, оказывать регулирующее воздействие на общество, с другой стороны, изменяющейся в соответствии с его потребностями. Именно общественно-интегрированным характером права объясняется факт появления новых отраслей права, а также правовых институтов [21, с. 7].

По нашему мнению, право государственной службы на современном этапе развития Азербайджанского государства и общества находится на последней стадии формирования как самостоятельной отрасли права. Процесс совершенствования правового института государственной службы считается одним из необходимых факторов, обуславливающих развитие государства. Одним из основных субъектов права государственной службы выступают государственные служащие. С данной точки зрения вопрос совершенствования законодательства в сфере реализации социально-правовых гарантий государственных служащих в процессе строительства правового государства обладает своеобразным статусом. Ю.Н. Старилова считает, что гарантии – это «установленные в законодательстве основные положения, характеризующие социально-правовую сторону статуса государственного служащего» [35, с. 344]. Государственные гарантии вводятся в целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих; повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей; укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы; в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством для гражданских служащих [34, с. 281]. Гарантии государственных служащих – это комплекс финансовых, организационных, социальных и стимулирующих мероприятий государства, направленных на обеспечение государственным служащим условий для эффективного исполнения своих обязанностей и закрепление на государственной службе в течение всего периода работы [4, с. 47]. Одним из важных условий становления эффективной государственной гражданской службы является формирование системы гарантий как комплекса контролируемых государством экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих государственным гражданским служащим выполнение должностных полномочий [20, с. 110]. Социальная защита государственных служащих имеет нормативную основу, с присущей ей структурной характеристикой и институциональными особенностями. Процесс познания данных особенностей неизбежно связан с необходимостью уяснения места и роли института социальной защиты государственных служащих в служебном и административном праве [21, с. 6]. Анализируя правовой статус государственных служащих, В.А. Козбаненко, формулируя определение государственных гражданско-служебных отношений, полагает, что это отношения, складывающиеся между государством в лице соответствующих государственных органов и гражданскими служащими в процессе прохождения государственной службы [18, с. 30]. По мнению В. Д. Граждана, социально-правовой статус гражданского служащего заключается в установленных и гарантированных государством мерах должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений [6, с. 180]. В результате проведенных исследований С.П. Матвеев спра-

ведливо приходит к выводу, что, руководствуясь принципом «обеспечения социальной защиты государственных служащих, основанной на государственных стандартах, а также дифференцированной в зависимости от специфики и условий конкретного вида государственной службы», законодательство необходимо продолжить работу, направленную на систематизацию законодательства о социальной защите государственных служащих. Определенные шаги в данном направлении делаются, и за период с начала административной реформы на уровне государства принято немало нормативных актов, направленных на социальную защиту государственных служащих [22, с. 103–104].

Основываясь на научных суждениях, можно сказать, что социально-правовое обеспечение государственных служащих создает комплексную систему. Главным гарантом их социально-правовой защиты выступает государство. Государство реализует данное обеспечение посредством правовых норм.

Основу нормативной юридической базы строительства правового государства составляет Конституция Азербайджанской Республики [13]. Согласно статье 147 Конституции Азербайджанской Республики, в Азербайджанской Республике Конституция Азербайджанской Республики обладает высшей, непосредственной юридической силой и является основой системы законодательства. В Конституции Азербайджанской Республики: [13] принцип «обеспечения всем достойного уровня жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком», предусмотренный среди заявленных в Преамбуле намерений, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики является высшей целью государства (статья 12), Азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни (статья 16), каждый имеет право на социальное обеспечение. Оказание помощи нуждающимся является, в первую очередь, долгом членов их семей. Каждый имеет право на социальное обеспечение по достижении возраста, установленного законом, по болезни, инвалидности, потере кормильца, потере трудоспособности, по безработице и в других случаях, предусмотренных законом. Минимальная сумма пенсий и социальных пособий устанавливается законом. Государство создает возможность для развития благотворительной деятельности, добровольного социального страхования и других форм социального обеспечения (статья 38), и другие закрепленные в соответствующих положениях нормы создают систему конституционно-правовых гарантий социальной защиты государственных служащих. По мнению проф. М.Н. Алиева, право социального обеспечения обладает всеми качествами, присущими конституционному праву. Оно в буквальном смысле данного слова является субъективным правом и осуществляется путем органического синтеза конституционных и конкретных правоотношений – методом, характерным для реализации других основных прав граждан [2, с. 52]. Социальная защита государственных служащих как часть социальной защиты населения обладает признаками последней. Так, в социальной защите государственных служащих используются основные организационно-правовые формы финансирования (обязательное социальное страхование, прямые бюджетные ассигнования, государственное страхование), основные виды обеспечения (медицинская помощь, пенсионное обеспечение, обеспечение социальными пособиями и др.) [26, с. 277].

Ограничение или определение запретов для ряда прав и свобод государственных служащих, предусмотренных в законодательстве случаях, включает в себя необходимость их государственных, в том числе социальных, правовых гарантий. Статьей 71 («Защита прав и свобод человека и гражданина») Конституции Азербайджанской Республики [13] было определено следующее: «Соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, является обязанностью органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Никто не может ограничить осуществление прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы каждого ограничиваются основаниями, установленными в настоящей Конституции и законах, а также правами и свободами других. Каждый может совершать действия, не запрещенные законом, и никто не может принуждаться к совершению действий, не предусмотренных законом».

Одним из средств конституционного обеспечения реализации государственной власти является право государственной службы граждан. В статье 55 («Право на участие в управлении государством») Конституции Азербайджанской Республики [13] закреплены следующие три права, принадлежащие гражданам: 1) право граждан на непосредственное участие в управлении государством; 2) право граждан на участие в управлении государством посредством своих представителей; 3) право граждан служить в государственных органах, иными словами право государственной службы граждан.

Как составная часть процесса государственного строительства социально-правовые особенности правового регулирования общественных отношений, в соответствии с законом, основываются на существующие социальные, политические, экономические и исторические условия, уровень инновационного развития страны, эффективности реформ. На данных условиях можно сказать, что, с одной стороны, определяются характерные особенности социально-правового обеспечения государственных служащих, а с другой – в законодательстве устанавливаются нормы-принципы их социального правового обеспечения.

Согласно статье 2.1 Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе» [8], под государственной службой следует понимать выполнение государственным служащими своих должностных полномочий в области осуществления в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики целей и функций государства. Согласно данному определению, можно сказать, что каждый гражданин, занимающий выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, является государственным служащим, в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики, участвует в осуществлении целей и функций государства. Государственные служащие, занимающие политические, административные и вспомогательные должности на государственной службе, в соответствии со статусом, обладают социально-правовыми гарантиями. Нормы о социальном обеспечении государственных служащих являются составной частью правовых гарантий, предусмотренных в законодательстве о государственной службе.

В статье 108 («Обеспечение Президента Азербайджанской Республики») Конституции Азербайджанской Республики [13] закреплено следующее: «Обеспечение Президента Азербайджанской Республики и его семьи осуществляется за счет государства. Безопасность Президента

Азербайджанской Республики и его семьи обеспечивается специальными службами охраны. Порядок обеспечения лица, ранее избравшегося Президентом Азербайджанской Республики, устанавливается Конституционным законом». В соответствии с данной нормой, 12 июня 2012 года был принят Конституционный Закон «Об обеспечении бывшего Президента Азербайджанской Республики и членов его семьи» [15]. Конституционным Законом были определены нормы о пенсионном обеспечении бывшего Президента, выплачиваемых жене (мужу) или находящимся на попечении членам семьи умершего бывшего Президента, их медицинском обеспечении и других выплатах. Статьей 9 («Медицинское обеспечение») Конституционного Закона установлено, что все положения законов и правил о медицинском обеспечении, устанавливаемые для государственного служащего, распространяются на бывшего Президента и членов его семьи.

В Законе Азербайджанской Республики «О статусе депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» от 17 мая 1996 года [10] были закреплены нормы, регулирующие отношения по социально-правовому обеспечению депутатов. Данным Законом была создана система таких социально-правовых гарантий, как материальное обеспечение депутата; пенсионное обеспечение членов семьи умершего и действующего депутата; жилищное обеспечение депутата; обеспечение депутата после завершения срока его полномочий; пенсионное обеспечение депутата, достигшего пенсионного возраста, или действующего депутата, ставшего инвалидом до достижения данного возраста (за исключением депутатов, лишенных мандата на основании вступившего в законную силу приговора суда и утративших полномочия депутата за неучастие на собраниях Милли Меджлиса без уважительной причины); обязательное государственное страхование жизни и здоровья депутата.

В Законе Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде» [9] нормы, регулирующие отношения, возникающие относительно социально-правового обеспечения судей Конституционного Суда, были определены следующим образом. Судья Конституционного Суда обладает следующими социально-правовыми гарантиями: должностной оклад – заработная плата, надбавки к заработной плате, другие пособия, освобожденное от налога, ежемесячное денежное обеспечение для оплаты расходов, связанных с выполнением полномочий судьи Конституционного Суда; единовременная выплата пособия в размере двух месячных окладов за счет государственного бюджета при предоставлении ему трудового отпуска; страхование его жизни и здоровья за счет государственного бюджета в размере его 5-летней заработной платы; обеспечение квартирой при отсутствии квартиры в городе Баку; единовременное пособие в размере двух месячных окладов для получения лечения в установленном соответствующим органом исполнительной власти порядке; пенсионное обеспечение достигшего пенсионного возраста или ставшего инвалидом до достижения данного возраста бывшего судьи Конституционного Суда и членов его семьи; ежемесячное денежное обеспечение судьи Конституционного Суда в отставке, не достигшего пенсионного возраста, до достижения данного возраста за счет государственного бюджета в размере ежемесячной заработной платы действующего судьи Конституционного Суда.

В Законе Азербайджанской Республики «О судах и судьях» [11] были определены нормы, регулирующие от-

ношения, возникающие относительно материального и социального обеспечения судей. В Законе предусмотрены следующие социально-правовые гарантии для судей: должностной оклад за каждые 5 лет судейского стажа, а также за ученую степень ежемесячная доплата в размере 15 процентов (с условием не превышения 45 процентов); доплата в том же размере сотрудникам прокуратуры, назначенным на должность судей, за каждые 5 лет службы в органах прокуратуры; освобождение от налогов месячное денежное довольствие для компенсации расходов, связанных с исполнением полномочий; разовая помощь лицам, впервые назначенным на должность судьи, в первый год судейской деятельности одновременно в двукратном размере месячного должностного оклада, в течение последующих четырех лет одновременно в размере одномесячного должностного оклада; неснижение заработной платы судей за период их деятельности; пособие в размере двухмесячной заработной платы, предоставляемое на время отпуска; компенсация за не использованный по какой-либо причине отпуск за данный год (годы) в установленном порядке и размере; обеспечение жильем; страхование жизни и здоровья судей за счет средств государственного бюджета в размере их 5-летней заработной платы; единовременное пособие, выплачиваемое в порядке и сумме, предусмотренных законодательством, в случае гибели (смерти) судей в связи с исполнением служебных обязанностей или заболевания, повреждения (ранения, травмы, контузии), не позволяющих продолжить службу; обеспечение государственным медицинским обслуживанием; предоставляемое для лечения денежное обеспечение в сумме двухмесячной заработной платы; пенсионное обеспечение бывших судей, проработавших судьями не менее 5 лет и достигших пенсионного возраста или являвшихся инвалидами до достижения данного возраста и членов их семей.

В статье 21 («Гарантии для государственных служащих») Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе» [8] круг гарантий для государственных служащих был определен следующим образом: государственная заработная плата и другие выплаты, обеспечивающие достойный уровень жизни государственного служащего; необходимые условия службы; оплачиваемый отпуск; обязательное медицинское страхование государственных служащих и членов их семей; получение дополнительного образования по соответствующим направлениям; в случае ликвидации государственных органов или сокращения штатов устройство на работу в соответствии с должностным окладом и квалификацией либо преимущество в получении в государственных органах должности, соответствующей занимаемой должности; пенсионное обеспечение и государственное социальное страхование; страхование в установленном законом порядке в связи с исполнением служебных обязанностей; получение служебного транспорта или соответствующей компенсации с учетом характера исполняемых должностных обязательств; защита государственного служащего и членов его семьи от учиненных против них насилия, угроз и оскорблений в связи с исполнением им должностных обязательств. Государственный служащий может быть переведен на нижеоплачиваемую должность только с его согласия, кроме случаев, предусмотренных Законом Азербайджанской Республики «О государственной службе». Изменение состава органов государственной власти, а также руководства государственных органов не является основанием для прекращения государственной службы. Большинство

государственных гарантий, закрепленных в Законе, составляют социально-правовые гарантии государственных служащих.

Общие и специальные нормы о социально-правовых гарантиях лиц, занимающих должности государственной службы в государственных органах [8], относящихся к особому виду государственной службы (органы прокуратуры, юстиции, национальной безопасности, обороны, чрезвычайных ситуаций, пограничной службы, миграционной службы, внутренних дел, таможни, налогов, иностранных дел и фельдъегерской связи, Центральный банк Азербайджанской Республики) были закреплены в соответствующих нормативных правовых актах.

Как видно, в зависимости от правового статуса государственных служащих, в законодательстве, регулирующем правоотношения по их социальному обеспечению, наблюдается основательная дифференциация. В связи с исполнением норм, предусмотренных в базовом законодательстве о социально-правовом обеспечении государственных служащих, были приняты ряд законов и имеющих законную силу актов.

Согласно вышеуказанным нормам, можно констатировать, что большинство охватывающих право государственной службы норм прямо или косвенно регулирует правоотношения по социальному обеспечению, возникающие между государством и гражданином, занимающим или занимавшим выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, и членами его семьи. В законодательстве о государственной службе, в соответствии со статусом государственного служащего, предусмотрены различного рода социально-правовые гарантии. В.Д. Граждан справедливо полагает, что основу социально-правового статуса гражданского служащего составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность и гарантии. Данные статусные нормы дифференцируются на две группы: общие и особенные. В свою очередь, особенные статусные нормы также делятся на две части: основные и неосновные (дополнительные) [6, с. 180]. Здесь один из основных, привлекающих внимание моментов заключается в том, что автор справедливо делит нормы, связанные с социально-правовым статусом государственных служащих, на общие и специальные группы. А это еще раз доказывает, что государственные служебные правоотношения обладают как общественными, так и частными правовыми особенностями. В конечном итоге, можно сказать, что правовые отношения по социальному обеспечению государственных служащих составляют лишь одно из звеньев государственных служебных правоотношений.

Основываясь на закрепленных в законодательстве нормах и научно-теоретических положениях, социально-правовому обеспечению государственных служащих можно дать определение следующего содержания. Под социально-правовым обеспечением государственных служащих следует понимать правоотношения по социальному обеспечению, возникающие между государством и гражданином, занимающим или занимавшим выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, и членами его семьи после прекращения государственных служебных правоотношений и в процессе государственной службы. Отношения по социально-правовому обеспечению государственных служащих охватывают следующие два последовательных этапа: 1) первый этап охватывает

правоотношения по социальному обеспечению, возникающие между государством и гражданином, занимающим выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, и членами его семьи; 2) второй этап предусматривает правоотношения по социальному обеспечению, возникающие после прекращения государственных служебных правоотношений между государством и гражданином, занимавшим выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, и членами его семьи.

По нашему мнению, необходимо принять особый нормативный акт – Закон Азербайджанской Республики «О социально-правовом обеспечении государственных служащих», включающий в себя единство и дифференциацию правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению государственных служащих.

**Выводы.** Результаты проведенных научных исследований можно выразить следующим образом.

Как составная часть процесса государственного строительства социально-правовые особенности правового регулирования общественных отношений, в соответствии с законом, основываются на существующие социальные, политические, экономические и исторические условия, на уровень инновационного развития страны, эффективности реформ. Реформы, осуществляемые в области социально-правового обеспечения государственных служащих, охватывают такие вопросы, как обеспечение экономической эффективности и социальной безопасности, повышение прозрачности и улучшение управления.

Целесообразным является внедрение системы выплаты заработной платы государственным служащим в индивидуальном порядке. В результате применения данной системы, можно обеспечить стимулирование на государственной службе, повышение эффективности и ответственности по исполнению должностных обязанностей, целей и функций государства.

Принятие Кодекса государственной службы Азербайджанской Республики могло бы охватить возможности реализации права государственной службы как самостоятельной отрасли права. В то же время закрепление в данном Кодексе общих и специальных норм социально-правового обеспечения государственных служащих может устранить в законодательстве пробелы и противоречивые моменты.

Государственные служащие, будучи и гражданами, и категорией работников с особым статусом, выступают как особые субъекты правоотношений по социальному обеспечению. А это включает в себя единство и дифференциацию в сфере правового регулирования отношений по социальному обеспечению государственных служащих. Целесообразным является принятие особого нормативного акта – Закона Азербайджанской Республики «О социально-правовом обеспечении государственных служащих», включающего в себя единство и дифференциацию правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению государственных служащих.

Нормы о социальном обеспечении государственных служащих являются составной частью правовых гарантий, предусмотренных в законодательстве о государственной службе. Социально-правовому обеспечению государственных служащих можно дать определение следующего содержания. Под социально-правовым обеспечением государственных служащих следует понимать правоотношения по социальному обеспечению, возникающие между государством и гражданином, занимающим или занима-

шим выборную или назначаемую должность в органах государственной власти, и членами его семьи после прекращения государственных служебных правоотношений и в процессе государственной службы.

Правовые отношения по социальному обеспечению государственных служащих составляют лишь одно из звеньев государственных служебных правоотношений.

#### Список использованной литературы:

1. Алиев А.И. Права человека : [учебник] / А.И. Алиев. – Б. : Юридическая литература, 2013. – 506 с.
2. Алиев М.Н. Право социального обеспечения : [учебник] / М.Н. Алиев. – Б. : Адильоглы, 2007. – 464 с.
3. Алиев Ш.И. Социальные права в системе прав человека: теоретические и практические вопросы : [учебное пособие] / Ш.И. Алиев. – Б. : Бакинский Университет, 2008. – 368 с.
4. Вагина Л.В. Социальная защита кадров в процессе реформирования госслужбы / Л.В. Вагина, И.Н. Панин // Труд и социальные отношения. – 2003. – № 2 (22). – С. 45–55.
5. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба : [учебное пособие] / В.Ю. Войтович. – Ижевск : Изд-во «Удмуртский университет»; Изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. – 286 с.
6. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : [учебник] / В.Д. Граждан. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
7. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : [учебник для академического бакалавриата] / В.Д. Граждан. – М. : Юрайт, 2015. – 468 с.
8. О государственной службе : Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-П // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2001. – № 01. – Ст. 1.
9. О Конституционном Суде : Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 г. № 561-П // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2004. – № 01. – Ст. 9.
10. О статусе депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 17 мая 1996 г. № 73-П // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 1997. – № 02. – Ст. 106.
11. О Судах и судьях : Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 г. № 310-П // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 1997. – № 05. – Ст. 413.
12. Касымов А.М. Единство и дифференциация правового регулирования трудовых отношений : [учебное пособие] / А.М. Касымов, З.И. Джафаров, А.И. Гусейнов. – Б. : Канун, 2015. – 196 с.
13. Конституция Азербайджанской Республики. – Б. : Юридическая литература, 2009. – 96 с.
14. О государственной независимости Азербайджанской Республики : Конституционный акт от 18 октября 1991 г. № 222-ХП // Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. – 1991. – № 19–20. – Ст. 335.
15. Об обеспечении бывшего Президента Азербайджанской Республики и членов его семьи : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 12 июня 2012 г. № 376-IVKQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2012. – № 06. – Ст. 530.
16. Об основах экономической независимости Азербайджанской Республики : Конституционный Закон от 25 мая 1991 г. № 116-ХП // Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. – 1991. – № 09–10. – Ст. 150.
17. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-администра-



- тивные аспекты) : [монография] / В.А. Козбаненко. – М. : ГУУ, 2002. – 139 с.
18. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : [монография] / В.А. Козбаненко. – М. : ИПК Госслужбы, 2003. – 156 с.
19. Кулаков В.Ф. Вопросы реализации федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в законодательных (представительных) органах власти: проблемы и перспективы / В.Ф. Кулаков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://media.council.gov.ru/files/ugnalsfitem20061017122742.pdf> (22.08.2015).
20. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования : дисс. ... канд. юрид. наук / Г.А. Малышева. – Воронеж, 2012. – 227 с.
21. 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. – 213 с.
22. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: основные направления модернизации и развития : [монография] / С.П. Матвеев. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2011. – 138 с.
23. Мелехин А.В. Теория государства и права : [учебник] / А.В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 640 с.
24. Мехтиев Р.Э. По пути независимости, государственности, национальной идеологии / Р.Э. Мехтиев. – Б. : XXI – Новый Издательский Дом, 2006. – Т. 1 : Статьи, выступления, интервью. – 2006. – 624 с.
25. Нагиев Ф.Т. Конституционное право. Конспект лекций : [учебное пособие] / Ф.Т. Нагиев. – Б. : Канун, 2014. – 240 с.
26. Право государственной и муниципальной службы : [учебное пособие] / под ред. В.Ш. Шайхатдинова, А.Н. Митина. – М. : Проспект ; Екатеринбург : Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. – 528 с.
27. Раджабли Г.М. Система социальной защиты Азербайджанской Республики : [учебное пособие] / Г.М. Раджабли. – Б. : МВМ, 2012. – 408 с.
28. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией» от 28 июля 2007 г. № 2292 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2007. – № 07. – Ст. 728.
29. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Государственной программы сокращения бедности и устойчивого развития в Азербайджанской Республике в 2008–2015 гг.» от 15 сентября 2008 г. № 3043 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2008. – № 09. – Ст. 824.
30. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 28 июня 2011 г. № 1578 об утверждении «Плана действий (2011–2015 годы) по осуществлению «Государственной программы по сокращению бедности и устойчивому развитию в Азербайджанской Республике в 2008–2015 годах», утвержденного Распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 15 сентября 2008 г. № 3043 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2011. – № 06. – Ст. 554.
31. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики о подготовке Концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее» от 29 ноября 2011 г. № 1862 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2011. – № 11. – Ст. 1061.
32. Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Национального плана действий по поощрению открытого Правительства на 2012–2015 годы» и «Национального плана действий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 годы» от 05 сентября 2012 г. № 2421 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2012. – № 9. – Ст. 872.
33. Рзаев А.Г. Правовые основы государственной службы / А.Г. Рзаев. – Б. : Эльм, 2011. – 480 с.
34. Служебное право (Государственная гражданская служба) : [учебное пособие] / общ. ред. И.Н. Барциц, рук. авт. колл. В.Г. Игнатов. – М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д. : Издательский центр «МарТ», 2007. – 480 с.
35. Стариков Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
36. Об утверждении «Государственной программы по сокращению бедности и экономическому развитию в Азербайджанской Республике на 2003–2005 годы» : Указ Президента Азербайджанской Республики от 20 февраля 2003 г. № 854 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2003. – № 02. – Ст. 86.
37. О мерах по ускорению социально-экономического развития в Азербайджанской Республике : Указ Президента Азербайджанской Республики от 24 ноября 2003 г. № 04 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2003. – № 11. – Ст. 634.
38. Об утверждении Концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее» : Указ Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 2012 г. № 800 // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2012. – № 12. – Ст. 1274.