

УДК 342.542

## **ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ**

**Н.М.Немченко**

Тверской государственной университет

В статье анализируется содержание конституционно-правового статуса публичного служащего. Дается характеристика элементов статуса государственных и муниципальных служащих.

*Ключевые слова:* статус, публичный служащий, права, обязанности, гарантии

Специфика служебных отношений обуславливает особенности содержания правового статуса публичных служащих, в структуру которого включается определенный набор элементов: не только права, обязанности и гарантии, но и принципы правового положения, льготы, функции, формы и методы их реализации, правосубъектность, ограничения, запреты и др<sup>1</sup>.

Для определения понятия и содержания статуса публичных служащих необходимо обратиться к проблеме предмета конституционного права Российской Федерации, поскольку как свидетельствуют многие научные источники, имеются проблемы в разграничении конституционно-правового и административно-правового регулирования служебной деятельности в Российской Федерации<sup>2</sup>.

В научной среде однозначного единства по этому вопросу. Так, по мнению О.Е. Кутафина, конституционное право регулирует отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества, но особенность предмета конституционного права выражается также в том, что его «нормы регулируют лишь определенный слой» этих отношений, которые «можно назвать базовыми»<sup>3</sup>.

По мнению С.А. Авакьяна «предметом конституционного права являются наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; осно-

---

<sup>1</sup> Набор этих элементов авторами определяется по-разному: см., например, Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М. 2003. С. 145-146; Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Изв. Вузов. Правоведение. 1987. № 2. С. 20-24; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 28 и др.

<sup>2</sup> См., напр.: Кац А.С. Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. 2002. Дисс... к.ю.н. Орел, 2002 г. С. 44-45; Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М. 1996, С. 10 и др.

<sup>3</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право РФ. Учебник. М., 2003. С. 6.

вы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»<sup>4</sup>.

При определенном различии этих подходов, все авторы отмечают фундаментальность тех общественных отношений, которые составляют предмет конституционного права России. Эти отношения являются базовыми для государства и общества.

Как отмечает С.А. Авакьян, предмет конституционного права можно связать с несколькими комплексными объектами его воздействия. Так, к числу комплексных объектов относятся: государство, его характер, главные сущностные признаки, а также устройство (государственное устройство); отношения, возникающие в процессе осуществления власти народа в Российской Федерации, т.е. публичной власти в трех ее формах – государственной власти, общественной власти и власти местного самоуправления<sup>5</sup>.

Предмет конституционного права в части установления порядка формирования, принципов организации органов государственной власти, включает в себя, на наш взгляд, также и установление основ функционирования публичной службы. Признавая право граждан на участие в управлении делами государства, Конституция РФ рассматривает возможность реализации такого права посредством государственной службы.

Поскольку публичная служба, представляет собой профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах, постольку целостность государственного аппарата может быть обеспечена установлением единых конституционных подходов к определению правового положения – статуса публичных служащих.

Именно конституционное право определяет организацию и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также статус личности в обществе и государстве. Поскольку статус личности в государстве может быть реализован посредством осуществления права граждан в управлении делами государства, следовательно, конституционно-правовые нормы должны определять не только возможность реализации этого права, но и то правовое положение, которое приобретает личность, реализовав это право – то есть конституционно-правовой статус служащего. Как указывал Л.Д Воеводин, «конституци-

---

<sup>4</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 21.

<sup>5</sup> См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 29, 31.

онные права и обязанности являются юридической базой для всех прав и обязанностей граждан. ... Это свойство конституционных прав и обязанностей вызвано не только тем, что они записаны в Конституции, которая составляет базу для всего законодательства, но также и тем, ... что они опосредуют наиболее существенные связи, складывающиеся при формировании положения человека в обществе и государстве»<sup>6</sup>. Эту же позицию поддерживает Н.С. Бондарь<sup>7</sup>.

Конституция РФ не только провозглашает определенные ценности (в том числе и публичную службу), но и нацелена на обеспечение их практической реализации, реальное осуществление в поведении людей. В противном случае Конституция РФ превращается в акт, имеющий лишь формальное значение, играющий роль некой декорации.

В этой связи следует отметить существование тесной взаимосвязи между публичной службой, конституционным статусом публичных служащих, как особым правовым институтом и иными конституционными ценностями и институтами. Весьма доказательно об этом говорит Г.В. Атаманчук: «В условиях плюралистического гражданского общества, когда разные политические государственные должности могут занимать представителями разных политических партий и движений с соответствующими последствиями, именно государственная служба способна придавать устойчивость общественным, правовым и государственным институтам, причем в контексте их соответствия требованиям Конституции РФ. Потому определение сущности, объема и структуры государственной службы напрямую связано с приданием устойчивости конституционным установлениям»<sup>8</sup>.

Разделяя эту точку зрения, можно предположить, что установление объема публичной службы подразумевает, прежде всего, установление конституционно-правового статуса публичных служащих, реализация которого и должна быть одной из основ, создающих целостный и единый государственный, или точнее, публичный аппарат управления.

Слово «статус», как известно, происходит от латинского *status*, что означает «состояние», «положение». В литературе статусом, как правило, называют совокупность прав и обязанностей субъекта (гражданина или организации), определяющую его юридическое положение;

---

<sup>6</sup> Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе // Под ред. Л.Д. Воеводина, М. 1987. С. 22.

<sup>7</sup> См.: Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: Конституционный аспект. Ростов н/Д, 1988. С. 103.

<sup>8</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М. 2008. С. 177.

позицию лица в обществе с определенными правами и обязанностями, гарантиями их реализации<sup>9</sup>.

При этом различают социальный статус, правовой, политический, нравственный и пр. Под правовым статусом субъекта обычно понимается его правовое состояние, характеризуемое комплексом (системой) юридических прав и обязанностей<sup>10</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, под статусом необходимо понимать «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»<sup>11</sup>. Понятие «правовой статус» охватывает основополагающие институциональные характеристики правового положения публичных служащих, которые определяют их место в системе публичной службы.

Сам конституционно-правовой статус служащего должен быть ориентирован на реализацию Конституции РФ и законов, поскольку организация и функционирование публичной службы выступают производным от сущности государства, закрепленной Конституцией РФ, и должны развивать обозначенные в ней параметры государства.

Конституционно-правовой статус публичных служащих определяется Конституцией РФ и федеральными законами соответственно о государственной и муниципальной службе. При этом роль Конституции РФ в определении статуса публичного служащего не только первична, но еще и существенна. По сути, все основы элементов, традиционно включаемых в статус публичного служащего, определяются Конституцией РФ.

### **Список литературы**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 Т. М., 2010. Т. 1.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М. 2008.
3. Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: Конституционный аспект. Ростов н/Д, 1988.

---

<sup>9</sup> См., например: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 237.

<sup>10</sup> См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5.

<sup>11</sup> См.: Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 121.

4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М. 2003.
5. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000.
6. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7.
7. Кац А.С. Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. 2002. Дисс... к.ю.н. Орел, 2002 г.
8. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право РФ. Учебник. М., 2003.
9. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Изв. Вузов. Правоведение. 1987. № 2. .
10. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997.
11. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М. 1996
12. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе // Под ред. Л.Д. Воеводина, М. 1987.
13. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4.

**CONCEPT AND THE MAINTENANCE(CONTENTS) OF A  
CONSTITUTIONAL -LEGAL STATUS  
PUBLIC EMPLOYEES**

**N.M. Nemchenko**

The Tver state university

In article the contents of a legal status of the employee is analyzed. The characteristic of elements of the status public employees is given.

*Key words: the status, the public employee, rights, duties, guarantees.*

*Об авторе*

НЕМЧЕНКО Наталья Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права Тверского государственного университета(170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: tata.at@mail.ru

Немченко Н.М. Понятие и содержание конституционно-правового статуса публичных служащих //Вестник ТвГУ. Серия:Право. 2014. №.3.С. 162–166.