

УДК 342.547.023

СИСТЕМА ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ

Н. М. Немченко

Тверской государственной университет

Статья посвящена вопросам классификации прав и обязанностей публичных служащих в Российской Федерации.

Ключевые слова: *права, обязанности, служащий.*

Элементами правового статуса публичных служащих выступают их права, свободы и обязанности¹, которые определяют его полномочия, гарантируются особыми условиями прохождения службы. «Вступив в служебные правоотношения, лицо становится носителем особого статуса – государственного или муниципального служащего и выступает стороной служебных правоотношений уже именно в этом качестве»².

Совокупность прав и свобод служащих, закрепленных в соответствующих законах, составляет определенную систему. Право и свобода, как первичные элементы этой системы, представляют собой возможность определенного поведения служащего. Соотношение понятий «право» и «свобода» нередко является предметом научных исследований. Так, С.А. Авакьян отмечает, что ««право человека и гражданина» – юридически более формализованная категория, т.е. варианты использования права обозначаются в нормативном акте, нередко даже исчерпывающим образом. «Свобода - понятие более широкое, может иметь много вариантов осуществления, одни можно отразить в нормах права, в отношении других зачастую это просто невысказано»³. В.И. Крусс, анализируя научные исследования в этой области, подчеркивает, что нередко различие прав и свобод проводится в контексте их ассо-

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2000. С. 264 и др.

² Пресняков М.В., Чанов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М.: Норма, 2011. С. 186.

³ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс в 2 т. М.: Юрист, 2010. Т.1 С. 666

циаций с элементами соответственно позитивного и негативного статуса личности. При этом он отмечает, что последствия правового закрепления конституционного права и конституционной свободы вполне равнозначны⁴ и соглашается с Б.С. Эбзеевым в том, что «любое конституционное право есть свобода гражданина в определенной сфере общественных отношений, соответственно этому любая конституционная свобода гражданина в определенной сфере общественных отношений – право на создание условий, способствующих осуществлению этой свободы»⁵.

Права и свободы, закрепленные в соответствующих законах о службе, имеют свое содержание, реализация которого по-разному проявляется в деятельности служащего. В этой связи можно говорить о делении прав и свобод служащего на определенные виды. При этом нельзя не обратить внимания на имеющееся различие в их классификации. Так, С.А. Егоров и Л.А. Чуваков подразделяют все права служащих на три группы: а) общегражданские – те, которыми в соответствии с Конституцией РФ равным образом обладают все граждане РФ, в том числе и публичные служащие (право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными, свобода мысли и слова, обязанность платить законно установленные налоги и сборы, защищать Отечество и т.д.); б) права, которые относятся к существу служебной деятельности (право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; должностной рост на конкурсной основе и др.); в) права, сопутствующие служебной деятельности (обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; защиту сведений о гражданском служащем; проведение по его заявлению служебной проверки; государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом⁶).

На наш взгляд, выделение в статусе публичного служащего особой группы прав, которые названные авторы именуют общегражданскими,

⁴ Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М.: Норма, 2007. С. 76-77.

⁵ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 208.

⁶ Егоров С.А., Чуваков Л.А. Государственная гражданская служба: история и современность. Ярославль: ЯрГУ, 2006. С. 79-82.

вряд ли уместно. Поскольку общегражданские права статус публичного служащего, по сути, не определяют, более того, как уже отмечалось, публичный служащий как раз и отличается своим статусом от обычного гражданина тем, что в его правовом положении присутствуют особые элементы: особые (служебные) права, обязанности, ограничения, запреты. Конечно, гражданский публичный служащий, как и любой человек, обладает общегражданскими правами и свободами (право на жизнь, на неприкосновенность и т.д.), но эти права ничего не прибавляют и не убавляют в его профессиональном статусе. Поэтому статус служащего включает в себя прежде всего профессиональные (служебные) права и обязанности.

В.А. Козбаненко, анализируя статус муниципального служащего, приходит к заключению, что по юридическому содержанию такие служебные права подразделяются на общие, специальные и должностные, из которых вычленяются права, относящиеся к существу служебной деятельности, присущие им по статусу в целях его реализации, определяющие их место и роль (правовое положение) в обеспечении исполнения полномочий государственных или муниципальных органов⁷. Конечно, исходя из ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ, которая предусматривает, что правовое регулирование муниципальной службы, включая определение статуса муниципального служащего, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, можно допустить, что в ряду прав муниципального служащего могут находиться (и действительно находятся) права, которыми обладает служащий, занимающий определенную должность (т.е., по мнению В.А. Козбаненко, должностные права). Однако перечень основных прав и обязанностей для всех муниципальных служащих является единым, и именно он определен в федеральном законе, его детализация в законодательстве субъектов и муниципальных правовых актах, как отмечает Е.Ю. Киреева, «возможна только в части урегулирования прав и обязанностей по конкретной муниципальной должности в определенном органе местного самоуправления, что предопределяется спецификой функций и полномочий самого органа и должности муниципальной службы»⁸. Таким образом, права и обязанности, которые могут быть закреплены за муниципальным служащим должностным регламентом, по сути, не изменяют сам статус служащего, определенный Федеральным законом № 25-ФЗ. То же самое можно сказать и в отношении государ-

⁷ Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и гражданских служащих: теоретико-административные аспекты. М.: ГУУ, 2003. С. 29.

⁸ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих Российской Федерации. М.: Российская академия государственной службы (РАГС), 2009. С. 52.

ственного гражданского служащего, чьи права, свободы и обязанности, составляющие его статус, определены в Федеральном законе № 79-ФЗ, а в должностных регламентах они лишь конкретизируются.

В исследованиях, посвященных муниципальной службе, основные права муниципального служащего подразделяются преимущественно на две группы. Первая относится к существу служебной деятельности: это права на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности; получение информации; участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности; продвижение по службе; на переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета. Вторую группу составляют служебные права, сопутствующие статусу муниципального служащего. К ним относят право на пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы; ознакомление со всеми материалами своего личного дела; право на объединение в профсоюзы для защиты своих прав; обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой⁹. Иногда все права и обязанности публичного служащего именуется «служебными» и при этом подразделяются на общие (которые, в свою очередь, подразделяются на права, связанные с существом служебной деятельности, и права, сопутствующие статусу гражданских служащих) и специальные, которые зависят от специфики органа, в котором служит гражданский служащий и закрепляются в положениях о том или ином государственном органе, должностных инструкциях, служебных контрактах¹⁰.

Согласно другому мнению, права муниципального служащего следует делить на: 1) права служащих, связанные с осуществлением профессиональной деятельности (например, ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе; обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей); 2) права в области карьерного роста (например, участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы; повышение квалификации в соответствии с муниципальными правовыми актами за счет средств местного бюджета); 3) права в социальной сфере (например, оплата труда другие выплаты в соответствии с трудовым договором;

⁹ Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. С. 85.

¹⁰ Василенко А.И. Права государственных служащих как основа их правового статуса по российскому законодательству // Юридический мир. 2009. № 1. С. 9.

объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов)¹¹.

На наш взгляд, такая классификация не имеет четкого критерия деления прав муниципального служащего на виды. Так, автор названной классификации относит к разным группам права служащих, связанные с осуществлением профессиональной деятельности и права в области карьерного роста. Однако очевидным является, что, например, право на повышение квалификации или право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности неразрывно связано с осуществлением служащим его профессиональной деятельности.

Имеется и другой подход к классификации прав и обязанностей публичного служащего. Так, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов подразделяют все права и обязанности публичного служащего на общие и специальные¹². Например, к общим они относят права на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной деятельности и условиями должностного роста; на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени; на оплату труда и другие выплаты в соответствии с указанным Законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом; на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; на должностной рост на конкурсной основе; на членство в профессиональном союзе и др. К специальным авторы относят права, «устанавливаемые для определенной категории служащих каким-либо федеральным законом», например Федеральным законом «О судебных приставах», устанавливающим в ст. 11 и 12 права и обязанности судебных приставов, и делают вывод о том, что судебные приставы как государственные гражданские служащие обладают общими правами гражданских служащих и специальными правами судебных

¹¹ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. М.: Российская академия государственной службы (РАГС), 2009. С. 53-54.

¹² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М.: Норма, 2011. С. 188-197.

приставов. Также к законам, закрепляющим специальные права и обязанности служащих, авторы относят Закон о службе в таможенных органах, Федеральный закон «О полиции»¹³.

Действительно, статус как правовое положение служащего во многом определяется особенностями службы, и поэтому следует различать статусы этих лиц в зависимости от того, в какой сфере они осуществляют деятельность. Элементы статусов служащих разных видов службы, их содержание не совпадают. Так, согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ)¹⁴, можно говорить о наличии в статусе этих лиц общегражданских прав, реализация которых военнослужащими происходит с учетом требований законодательства о военной службе. Например, в число прав военнослужащих Федеральным законом № 76-ФЗ включены право на свободу передвижения и выбора места жительства, на свободу слова, свободу совести, право на участие в управлении делами государства, право на труд, право на жилище, право на образование. При этом, закрепляя данные права, законодатель не просто признает их за военнослужащими, но и определяет особые условия их реализации. Так, право на свободу передвижения «реализуется военнослужащими с учетом необходимости поддержания ими боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту военной службы. Правила передвижения военнослужащих в расположении воинской части, их выезда за пределы гарнизона, на территории которого они проходят военную службу, определяются общевойсковыми уставами. Порядок выезда военнослужащих за пределы территории Российской Федерации определяется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (ст. 6 Федерального закона № 76-ФЗ). Или право на свободу слова означает, что, реализуя это право, военнослужащие не должны разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира (ст. 7). Свобода же совести означает, что военнослужащие вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица лишь в свободное от военной службы время (ст. 8).

Особенности закрепления общегражданских прав и свобод в статусе военнослужащего позволяют сделать следующий вывод: специфика такого статуса проявляется в том, что общегражданские права этих лиц существенно ограничены, и этим самым отличают статус военнослужащего как от статуса обычного гражданина, так и в определенной степени от статуса гражданского служащего.

¹³ Там же. С. 190-191.

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

Своя проблематика имеется и в определении статуса служащих правоохранительных органов. Анализ литературы и законодательства показывает, что статус служащих правоохранительной службы нельзя определить как некий единый общий статус. Так, если в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹⁵ (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ) в ст. 16 закреплены права сотрудника таможенных органов (в целом совпадающие с перечнем прав государственного гражданского служащего), то в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶ служебные права сотрудника органов внутренних дел, хотя в целом и совпадают с перечнем прав гражданского служащего, однако в силу специфики профессиональной деятельности таких сотрудников в число их прав включаются и особые (например, право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «О полиции» в п. 21 ч. 1 ст. 11).

Признавая право на существование разных подходов к классификации прав и обязанностей, следует отметить, что в основу всякой классификации должен быть положен определенный критерий. Приведенные выше классификации, на наш взгляд, четкого однозначного признака (критерия), который позволяет определить группы прав и свобод в статусе служащего, не имеют, хотя очевидным является само существование разных групп прав и свобод, имеющих особое содержание и назначение в статусе публичного служащего.

Именно такое назначение, правовая роль элементов (прав и свобод) и должны, на наш взгляд, являться основополагающим критерием, позволяющим разделить эти права на группы. Так же как и «системно-видовая классификация основных прав и свобод имеет определенное научное значение»¹⁷ и должна опираться на определенный критерий, так и классификация прав и свобод, составляющих статус публичного служащего, должна иметь свое основание. Анализ литературы, посвященной проблематике основных прав и свобод и их классификации¹⁸, показывает, что наиболее часто используется такой критерий их классификации, как социальное назначение и содержание прав и свобод.

¹⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

¹⁶ Рос. газ. 2011. 7 дек.

¹⁷ Крусс В.И. Указ. соч. С. 77.

¹⁸ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: ИНФРА, Норма, 1997. С. 182-184; Малевич Ю.И. Права человека в глобальном мире. М.: АСТ, 2004. С. 46-53; Крусс В.И. Указ. соч. С. 77.

На наш взгляд, содержание и назначение прав и свобод служащего также является критерием их классификации. Как справедливо отмечают М.В. Пресняков и С.Е. Чанов, «правовой статус закрепляется за субъектами права для того, чтобы они, используя правовую форму (принадлежащие им права и обязанности), могли достигать тех целей, в которых заинтересованы как все общество в целом, так и каждый субъект права в отдельности»¹⁹. Действительно, реализуя права, свободы и обязанности, публичный служащий достигает таким образом целей своей профессиональной деятельности. Поэтому основным критерием деления прав и свобод публичного служащего, на наш взгляд, является их назначение в его правовом статусе. Опираясь на этот критерий, в современном правовом статусе публичного служащего можно выделить следующие группы прав и свобод:

1) права, относящиеся к организации публичной службы: право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов.

2) права на карьерный рост: право на должностной рост на конкурсной основе, профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами.

3) права служащего на материальное обеспечение: право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с федеральным законом, иными

¹⁹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М.: Норма, 2011. С. 186.

нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом.

4) права на социальное обеспечение служащих: право на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков, защиту сведений о гражданском служащем; членство в профессиональном союзе; на медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации; на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества; на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

5) права на защиту служащего: рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; проведение по его заявлению служебной проверки; защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

Обязанности, которыми наделяется публичный служащий, по выбранному нами критерию можно разделить на три группы:

1) обязанности, связанные с организацией публичной службы: представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи; сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день получения гражданства другого государства; соблюдать служебный распорядок государственного органа.

2) обязанности по несению службы: соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том чис-

ле сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать законно установленные запреты;

3) обязанности по предотвращению коррупции: сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Следует отметить, что классификация прав, свобод и обязанностей дается не ради самой классификации, а, во-первых, позволяет объективно взглянуть на правовой статус служащего, во-вторых, дает возможность понять, почему и каким образом этот статус эволюционирует.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. учебный курс в 2 т. М.: Юрист, 2010. – 719 с.
2. Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. – 248 с.
3. Василенко А.И. Права государственных служащих как основа их правового статуса по российскому законодательству// Юридический мир. 2009. № 1. С. 32-35.
4. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М. ИНФРА, Норма, 1997. – 304 с.
5. Егоров С.А., Чуваков Л.А. Государственная гражданская служба: история и современность. Ярославль.: ЯрГУ, 2006. – 144 с.
6. Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих Российской Федерации. М.: Российская академия государственной службы (РАГС), 2009. – 184 с.
7. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и гражданских служащих: теоретико-административные аспекты. М.: ГУУ, 2003. – 598 с.
8. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М. Норма, 2007.- 752 с.
9. Малевич Ю.И. Права человека в глобальном мире. М.: АСТ, 2004. – 368 с.
10. Пресняков М.В., Чанов С.Е. Служебное право Российской Федерации. М.: Норма, 2011. – 448 с.

11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А.В. Малько. М. 2000.
12. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. – 509 с.
13. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5-10.

SYSTEM OF RIGHTS AND DUTIES PUBLIC EMPLOYEES

N.M. Nemchenko

Tver State University

Article is devoted to questions of classification of rights and duties of public employees in the Russian Federation.

Keywords: rights, duties, the employee.

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. № 4. С. 247 – 257.