

УДК 340.131(470)::[35.08:808.51]

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ ПРОБЛЕМАТИКИ
ПРАВА ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ
И КОРРЕСПОНДИРУЮЩЕЙ ЕМУ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

И.В. Юргина

Тверской государственной университет

Статья посвящена анализу материалов Конституционного суда, посвященных осуществлению права государственных служащих на распространение информации. Представлена международная конкретизация права на распространение информации и ответственности государственных служащих.

***Ключевые слова:** государственные гражданские служащие, распространение информации, публичные высказывания, публичные заявления.*

В настоящее время особо остро стоит вопрос, кающийся борьбы с коррупцией и устранения недобросовестного поведения государственных служащих. Так, сравнительно недавно был внесен целый ряд поправок в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее Закон о гражданской службе) – введены понятие и механизм ротации государственных служащих. Данная мера на практике еще не успела себя проявить и говорить о ее эффективности рано.

В реальных жизненных ситуациях часто возникает вопрос: возможно ли противостоять коррупции, «развязав язык» государственным служащим? Можно ли было предотвратить правонарушения, если бы вовремя подключилась общественность? Что для этого нужно сделать? Возможно, стоит внести изменения в Закон о гражданской службе и устранить запрет на публичные высказывания государственного служащего в СМИ при прохождении государственной службы. Данное мнение имеет ряд своих приверженцев и безусловно имеет право на существование.

В данной работе особое внимание будет уделено ряду правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), касающихся данного вопроса. В частности, есть целый ряд обращений государственных служащих об оспаривании законоположений: п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе и

статьи 201 Закона РФ «О милиции».¹ Согласно п.10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе, устанавливающего запреты, связанные с прохождением государственной гражданской службы, государственному гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

В соответствии со ст. 201 Закона РФ от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» на сотрудника милиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Закона о гражданской службе, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником милиции обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Как следует из материалов дела, за нарушение запрета, предусмотренного пунктом 10 части 1 статьи 17 Закона о гражданской службе, гражданка Л.Н. Кондратьева приказом от 15 июля 2008 года была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из телеканалов Л.Н. Кондратьева подвергла критике деятельность межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации.

По мнению заявительницы, примененным судами в ее деле положением п. 10 ч.1 ст. 17 Закона о гражданской службе нарушаются применительно к государственным служащим свобода слова и право на распространение информации, что противоречит статьям 19 (ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 29 (ч. 1 и 4) и 37 (ч.1) Конституции Российской Федерации.

Подобная ситуация произошла и с гражданином А.Н. Мумолиным. Так, А.Н. Мумолин разместил в Интернете

¹ В связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» Закон Российской Федерации «О милиции» утратил силу с 1 марта 2011 года. Однако оспариваемая правовая норма, по сути, сохранена в ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции», согласно которой на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные в том числе ст.17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности.

видеообращение, в котором подверг критике организацию работы органа внутренних дел, где он проходил службу, поэтому был уволен со службы в милиции за нарушение запрета на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности руководителей государственных органов. А.Н. Мумолин обращался в Конституционный Суд РФ с требованием признать не соответствующими ст. 15 (ч. 1), 19, 29, 45 (ч. 2) и 55 Конституции Российской Федерации ст. 201 Закона РФ «О милиции» и п. 10 ч. 1 ст.17 Закона о гражданской службе, которыми, как он полагает, нарушаются свобода слова и право на распространение информации, а также создаются препятствия для защиты конституционных прав и свобод.

Согласно Конституции Российской Федерации² каждый имеет право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; признание, соблюдение и защита данного права является обязанностью Российской Федерации как демократического правового государства (ч.1ст. 1; ст. 2; ч. 4 ст. 29).

Этим положениям корреспондируют требования Международного пакта о гражданских и политических правах³ (ст.19) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴ (ст. 10), которыми признается право каждого на свободу выражения мнений, включающее в себя свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти.

Однако, как ранее подчеркнул Конституционный суд РФ, осуществление права на распространение информации «может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями и санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений»⁵.

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. № 237.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978., Вып. XXXII. С. 44.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ, 1998., № 20. Ст. 2143.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2011 г. №1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>.

Таким образом, публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не затрагивают само существо конституционного права.

Соответственно на федерального законодателя в силу предписаний, содержащихся в ст. 15 (ч. 4), 17, 18, 19 (ч. 1), 24 (ч. 2), 29 (ч. 4), 55 (ч. 3), 71 (п. «в») и 76 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, возлагается обязанность определения порядка и условий реализации права на распространение информации.

Конституционный Суд РФ в своих Определениях от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О и от 19 января 2011 г. № 48-О-О указывал, что, исходя из правового статуса государственных служащих, законодатель вправе в рамках специального правового регулирования определять налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой.

Если говорить о правовом статусе государственного служащего, то это комплексная характеристика его правового положения как субъекта права.

Проблема «правового статуса» исследовалась в юридической науке главным образом учеными-административистами (Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Стариков, В.М. Манохин и др.). И это при том, что в юридической литературе совершенно обоснованно отмечалась комплексность (сложность) института государственной службы, которая заключается, в частности, в том, что он объединяет в себе множество правовых норм других отраслей права. Так, например, Ю.Н. Стариков, анализируя правовой статус государственных служащих, пришел к выводу, что этот статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством⁶.

Данное обстоятельство, а именно наличие запретов и ограничений, связано со специфическими (квалификационными) требованиями и согласно пункту 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 1112 не считается дискриминацией⁷.

Поэтому установление для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо. Соблюдение установленных федеральным законодательством

⁶ Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // СПС «ГАРАНТ»

⁷ Конвенция Международной Организации Труда № 111 о дискриминации в области труда и занятий (Женева, 4 июня 1958 г.) // «Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II». Женева.

ограничений и запретов – одна из основных обязанностей государственного служащего.

Конституционный Суд РФ в Постановлении №14-П от 30.06.2011 г. пояснил, что публичное выражение государственными служащими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как неперемное условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности, основами конституционного строя Российской Федерации, и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвальном и одобрительном, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих⁸.

С отсылкой на практику Европейского Суда по правам человека Конституционный Суд РФ констатировал: «Ограничение государственных служащих в публичных высказываниях допустимо: они имеют право на свободу выражения своего мнения, но обязаны проявлять по отношению к государству (государственным органам и должностным лицам) лояльность и сдержанность»⁹.

Таким образом, Европейский Суд по правам человека исходит из того, что правовое положение государственного служащего, которое предопределяется его непосредственной связью с государством и требует сдержанности и лояльности при выполнении возложенных на него специфических обязанностей государственной службы, обуславливает и соблюдение им – в отличие от других граждан – определенных правил при публичном выражении своего мнения по вопросу, представляющему общественный интерес.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011г. №14-П. «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20¹ Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н.Кондратьевой и А.Н.Мумолина» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>.

⁹ Там же.

Однако, как отмечает Конституционный Суд РФ, хотя государственный служащий в силу взятых на себя обязательств обязан соблюдать запреты, но ответственность за их нарушение не предполагает в силу п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе прекращения служебного контракта (увольнения со службы).

Таким образом, в общей системе правового регулирования отношений государственной службы, специфика которой обуславливает особый правовой статус государственных служащих, обязывающий их, по общему правилу, к лояльности и сдержанности, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе во взаимосвязи со ст. 201 Закона РФ «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») не может рассматриваться как содержащее абсолютный запрет на публичное выражение государственным служащим своего мнения, в том числе в средствах массовой информации, относительно деятельности органов государственной власти.

Конституционный Суд РФ указывает, что при оценке правомерности действий государственного служащего необходимо учесть содержание публичного высказывания, суждения, оценки, его общественную значимость и мотивы, соотношения причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличия либо отсутствия возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и других значимых обстоятельств.

Таким образом, Конституционный суд РФ, подкрепляя правовую позицию о наличии у государственного служащего особого статуса и взаимосвязи с государством, признает правомерным, обоснованным и не нарушающим основные права человека наличие ограничений при прохождении государственной службы. Однако нарушение ограничения, связанного с правом на распространение информации, не может служить основанием для снятия с должности и прекращения контракта с государственным служащим. При решении вопроса о пригодности гражданина к прохождению дальнейшей службы необходимо принять во внимание соразмерность содеянного – нарушение запрета и предотвращенный вред.

На наш взгляд, данная правовая позиция Конституционного суда РФ не только разъясняет недискриминационный характер ограничений, связанных с прохождением государственной службы, но и указывает на наличие еще одной меры противодействию коррупции – привлечение общественности путем обращения внимания на особо нуждающейся в решении проблемы. Причем необходимо отметить тот факт, что

действия государственного служащего могут признаваться обоснованными, если вред, причиненный при распространении информации, меньше предотвращенного вреда.

Список литературы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. № 237.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сб. действ. договоров, соглашений и конвенций, заключ. с иностран. гос.. М., 1978. Вып. XXXII.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. №14-П. «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20¹ Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н.Мумолина» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>.
5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. 31 июля.
6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Рос. газ. 2011. 8 февр.
7. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // СПС «ГАРАНТ».

THE CONSTITUTIONAL JUDGMENT OF THE PERSPECTIVE OF THE RIGHT OF CITIZENS ON INFORMATION AND CONNECTED WITH IT RESPONSIBILITY OF CIVIL

SERVANTS IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

I.V.Yurgina

Tver State University

Article is devoted to the analysis of materials of the Constitutional court devoted to implementation of the right of civil servants on distribution of information. The international specification of the right to distribution of information and responsibility of civil servants is presented.

Keywords: *civil civil servants, information distribution, public statements, public statements.*

Об авторе:

ЮРГИНА Ирина Владимировна – магистрант юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: irina.yurgina@mail.ru.