

УДК 342.7 : 35.08

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ**

**Н.М. Немченко**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматриваются особенности обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина для публичных служащих.

**Ключевые слова:** конституционные права и свободы, конституционные обязанности, публичный служащий.

Публичные служащие, обладая специальным статусом, являются также носителями конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. При условии действия общих конституционных правил, предусмотренных в ст. 2, 17, 18 Конституции РФ, все же можно говорить об особенностях обеспечения и гарантирования конституционных прав, свобод и обязанностей для публичных служащих.

Вопросы гарантирования (или обеспечения) прав и свобод широко обсуждаются в юридической литературе. Например, Е.И. Козлова, говоря о юридических гарантиях, отмечает, что «они охватывают все правовые средства осуществления прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>. По мнению С.В. Калашникова, гарантии прав и свобод – это совокупность средств, способов и процедур, создающих условия, при которых личность может реально защищать и отстаивать все предусмотренные законодательством права и интересы. К числу правовых гарантий он относит и публичную деятельность<sup>2</sup>. С.А. Авакьян определяет гарантиями «материальные, организационные, духовные и правовые условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод, исполнение обязанностей человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконных ограничений и посягательств»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003, С. 244.

<sup>2</sup> Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10. С. 18 – 19.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А.Авакьян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: Инфа-М, 2010. Т. 1. С. 804.

Рассматривая проблему гарантирования прав и свобод человека и гражданина через призму конституционного правоупотребления, В.И. Крусс отмечает, что в «ситуации конституционного гарантирования государство (представленное органами и должностными лицами) «включается» в процесс правоупотребления уже не только как участник, но и вполне позитивным (деятельным) образом, и потому может рассматриваться в качестве соответствующего субъекта, уполномоченного и обязанного к гарантирующей (включая правоохранительную и правозащитную) деятельности»<sup>4</sup>.

В Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ). Названные конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина, их обеспечении носят общий характер. Это значит, что они в равной степени должны распространяться в том числе и на публичных служащих, обладающих наряду со специальным статусом еще и общим статусом – статусом человека и гражданина. Однако практика реализации конституционных норм показывает, что существует ряд проблем, связанных с обеспечением прав, свобод и обязанностей для публичных служащих.

Поскольку публичная служба есть реализация, с одной стороны, политического, с другой – социально-экономического правового компонента, имеет смысл обратиться прежде всего к анализу проблем, связанных с обеспечением политических и социально-экономических прав публичных служащих, нисколько не умаляя при этом значение гражданских (личных) и иных прав, закрепленных Конституцией РФ.

Если исходить из определения политики как особой сферы общественной жизни, то политическими правами и свободами являются, как отмечают некоторые исследователи, те, которые предоставляют индивидам возможность проявлять себя в качестве самостоятельных и свободных участников политического процесса, а также участвовать в осуществлении функций политической системы в составе отдельных групп, объединений, движений и т. п.<sup>5</sup>

По мнению Н.С. Колесовой, «политические права и свободы по существу являются одной из граней личной свободы человека: человек как разумное существо, носитель политического сознания и политической воли вправе действовать в качестве самостоятельного и свободного участника политического процесса... В отличие от прав человека права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством

<sup>4</sup> Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М. 2007. С. 354.

<sup>5</sup> Кликушин А.А. Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Право и политика. 2008. № 4. С. 833.

(сферу публичных интересов), в которой он рассчитывает не только на ограничение своих прав от незаконного вмешательства, но на активное содействие государства в их реализации»<sup>6</sup>.

Действительно, гражданин, реализуя свое право на публичную службу, участвует, таким образом, «свободно и самостоятельно» в политическом процессе. Однако, участвуя в нем самым непосредственным образом, публичный служащий особым, предусмотренным законом способом, осуществляет политические права и свободы, предусмотренные Конституцией РФ.

Н.С. Бондарь отмечает: «Пожалуй, наиболее глубокие линии обеспечения баланса власти и свободы, и, соответственно, взаимосвязей и проникновения прав и свобод в институты конституционного строя, во всю систему российского конституционализма наблюдается в процессе реализации политических прав и свобод человека и гражданина... Основная особенность данной группы прав заключается в том, что они самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением различных форм публичной власти и всей системы народовластия»<sup>7</sup>.

Исследования в области политических прав и свобод человека и гражданина не только касаются природы этих прав, но и позволяют выделить те признаки, которые им свойственны. Так, А.А. Кликушин к основным признакам политических прав относит: во-первых, их связанность преимущественно с обладанием гражданством; во-вторых, возможность реализовать их как индивидуально, так и коллективно, через объединения с иными гражданами; в-третьих, не отнесение их к числу абсолютных прав; наконец, в-четвертых, гарантированность политических прав граждан, их реализуемость, зависящую от уровня демократизма государства, режима конституционной законности в стране, политических традиций, политической культуры, качества политической системы<sup>8</sup>. Н.С. Бондарь, отмечая специфику политических прав и свобод, отмечает, что, они, во-первых, непосредственно связаны с основными сторонами политической власти народа, с институтами прямой (непосредственной) и представительной форм ее осуществления; во-вторых, являются способом привлечения, приобщения гражданина к осуществлению политического народовластия – как на уровне участия в осуществлении государственной власти, так и местного самоуправле-

---

<sup>6</sup> Права человека. М., 1999. С. 152.

<sup>7</sup> Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. М., 2005. С. 396.

<sup>8</sup> Кликушин А.А. Указ. соч. С. 835

ния; в-третьих, они, как правило, принадлежат только гражданам государства<sup>9</sup>.

Один из названных признаков политических прав и свобод – возможность реализовать их индивидуально или коллективно – фактически означает существование различных форм участия человека в политической деятельности. В первом случае (индивидуальная реализация) индивид может реализовать свое право на участие или неучастие в выборах или референдуме (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ); обращение с предложениями, заявлениями и т. п. в органы государственной власти и МСУ (ст. 33); участие в митингах, демонстрациях, шествиях и манифестациях, проведение собраний (ст. 31); участие в отправлении правосудия, в частности, в качестве присяжных заседателей (ч. 5 ст. 32); работа в государственных органах (ч. 4 ст. 32).

Данные конституционные положения соответствуют и международным документам о правах человека. В соответствии со ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации...и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; в) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; с) допускаются в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе»<sup>10</sup>.

Как отмечает Е.В. Гриценко, международные принципы и нормы в соответствии со ст. 17 Конституции РФ возводятся в ранг конституционных гарантий прав человека и гражданина<sup>11</sup>.

Особый правовой статус публичного служащего определяет и особые условия реализации политических прав. Рассмотрим эти условия реализации хотя бы на одном примере. Так, согласно ч. 1 – 3 ст. 29 Конституции РФ каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Никто не

---

<sup>9</sup> Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 398.

<sup>10</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>11</sup> Гриценко Е.В. Соотношение конституционно защищаемых ценностей и международных принципов и норм в области прав человека: проблема поиска баланса при осуществлении судебного конституционного контроля в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика. М., 2009. С. 160.

может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Международная практика выработала определенные ограничения в пользовании данным правом. Такие ограничения установлены ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>12</sup>, ст. 29 Всеобщей декларации прав человека<sup>13</sup>, ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>14</sup>. Предусматривается, что осуществление свободы выражения мнения может быть сопряжено с ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты репутации и прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина поднимается многими авторами<sup>15</sup>. Как справедливо отмечает В.И. Крусс, «пользование правами и свободами человека практически всегда носит опосредованный характер»<sup>16</sup>. При этом он различает такие конституционные формы опосредования правопользования, как гарантирование, включая защиту прав и свобод (что уже отмечалось в статье), а также ограничение и регулирование<sup>17</sup>.

Под ограничением основных прав и свобод в юридической науке понимают, как правило, такое изменение содержания прав человека, которое не должно затрагивать их сущности. По выражению Б.С. Эбзеева, такое ограничение представляет собой «допускаемые конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Кроме того, в качестве ограничения ос-

<sup>12</sup> Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12.

<sup>13</sup> Международное публичное право: сб. документов. В 2 т. М., 1996. Т.1.С. 460 – 464.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>15</sup> См., например: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. - М.: Норма, 2005. С. 231-232; Должиков А.А. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2003; Лапаева В.В. Конституция РФ об основных ограничениях прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журн. рос. права. 2005. № 7; Лебедев В.А. Ограничение политических прав и свобод гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2; Селивон Н. Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Конституционное правосудие: вестн. Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2005. Вып. 3 (29).; Крусс В.И. Указ. соч. и др .

<sup>16</sup> Крусс В.И. Указ. соч. С. 225.

<sup>17</sup> Там же С. 225, 352.

новых прав может также рассматриваться изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод»<sup>18</sup>.

Так, К.К. Гасанов в ограничение основных прав как конституционно-правовое явление включает семь структурных элементов: 1) основу ограничений; 2) конституционно-международную цель ограничений; 3) обстоятельства ограничений основных прав человека; 4) основные права, которые могут быть ограничены (объект ограничения); 5) основные права, не подлежащие ограничениям; 6) субъекты ограничения основных прав человека; 7) информирование мирового сообщества о вводимых ограничениях прав человека<sup>19</sup>.

Л.И. Глухарева под ограничением прав понимает, с одной стороны, установление пределов (границ, рамок) юридического содержания права, с другой – изъятие (уменьшение, сужение) объема ранее установленного законом содержания права. Уменьшение содержания права возможно, когда это продиктовано, во-первых, особыми причинами высокой публичной или частной значимости и, во-вторых, устанавливаемые ограничительные меры не являются чрезмерными и адекватны требующим их обстоятельствам<sup>20</sup>.

Поддерживая эту позицию, В.И. Крусс определяет конституционное ограничение основного права или свободы как «частичную – в отличие от нуллифицирующей “отмены” и существенно изменяющего “умаления” – “модификацию их содержания, поведенную посредством нормативно-правовых установлений соответствующего уровня (федеральный закон) с целью обеспечения соразмерно необходимой защиты определенных конституционных ценностей”»<sup>21</sup>. В этом же ключе высказывается и Н.В. Витрук, по мнению которого, «пример разумного и справедливого сочетания, известного баланса различных конституционных ценностей дает сама Конституция РФ, предусматривая возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и за-

---

<sup>18</sup> Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 310.

<sup>19</sup> Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004. С. 11 – 12.

<sup>20</sup> Глухарева Л.И. Механизм гарантий прав человека // Право и жизнь. 2000. № 27. С. 90 – 91.

<sup>21</sup> Крусс В.И. Указ. соч. С. 244.

конных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>22</sup>.

Как отмечает В.И. Крусс, не существует таких основных прав, которые в принципе не могли бы быть характерны в смысле особой формы их нормативного опосредования (в конституционно-правовом смысле). При этом данный автор, определяя природу ограничения, указывает, что оно «не может быть персонально-безотносительным, оно всегда адресно-конкретно, т. е. относится тем или иным образом “исчисляемой” субъективно-объективной, а значит – качественно конкретизированной ипостаси “бытия” принципиально “неисчисляемого” конституционного права... Одновременно с этим нормативные ограничения, конечно же, общеобязательны»<sup>23</sup>.

Опираясь на этот вывод, можно говорить о том, что ограничения конституционных прав и свобод применительно к правопользованию ими публичными служащими всегда носят конкретизированный характер, ибо связаны с особым статусом данных лиц, и в то же время являются общеобязательными, поскольку «всякое ограничение проявляет себя необходимо однородным (формально равным) образом»<sup>24</sup>.

Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который выработал следующие позиции:

- ограничения прав и свобод возможны только федеральным законом, причем на федеральном законодателе лежит обязанность обеспечить соразмерность ограничения прав и свобод конституционно закрепленным целям и в случаях, когда он предоставляет органам законодательной власти субъектов РФ полномочия по конкретизации условий реализации гражданами соответствующих прав. При этом из смысла Конституции РФ вытекает, что закон, направленный на ограничение прав граждан, обратной силы не имеет»<sup>25</sup>;

- цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданы, а сами ограничения – им адекватны. При этом такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости»<sup>26</sup>;

---

<sup>22</sup> Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика. М., 2009. С. 273.

<sup>23</sup> Крусс В.И. Указ. соч. С. 249

<sup>24</sup> Там же. С. 249.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54; № 26. Ст. 3185.

- в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепленных ими прав, он не может осуществить такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания<sup>27</sup>.

Законодательство Российской Федерации, как и законодательство многих зарубежных стран, предусматривает ограничение свободы выражения мнения на публичной службе. Так, согласно п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий не вправе 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 служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. Аналогичный запрет содержится в п. 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ.

Заметим, что названные законы не содержат запрета на публичные выступления служащего, в том числе в средствах массовой информации. Однако, являясь государственным чиновником, он не должен публично высказывать суждения и давать оценки деятельности государственных и муниципальных органов, их руководителей, включая решения вышестоящих органов. В том случае, если публичный служащий не согласен с деятельностью органов власти, их политикой, у него есть выход – уйти в отставку. В действующем запрете, по сути ограничивающем право публичного служащего на свободу выражения мнения, имеется некая моральная подоплека: если чиновник является лицом, представляющим тот или иной публичный орган и в конечном итоге государство, то он не имеет морального права их критиковать. Неслучайно обязанность «воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, его руководителя, если это не входит в должностные обязанности государственного (муниципального) служащего» включена в Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, утвержденный решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>28</sup> Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. М., 2011.



**Список литературы:**

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. Пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
2. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия. М. 2005.
3. Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика. М., 2009.
4. Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004.
5. Глухарева Л.И. Механизм гарантий прав человека // Право и жизнь. 2000. № 27. С. 81 – 105.
6. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10.
7. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003.
8. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005.
9. Кликушин А.А. Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Право и политика. 2008. - № 4. С. 833 – 837.
10. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007.

**PROBLEMS OF MAINTENANCE OF CONSTITUTIONAL LAWS,  
FREEDOM AND DUTIES OF THE PERSON AND THE CITIZEN  
FOR PUBLIC EMPLOYEES**

**N.M. NEMCHENKO**

Tver State University

Features of maintenance of constitutional laws, freedom and duties of the person and the citizen for public employees are considered.

**Keywords:** *constitutional laws and freedom, the constitutional duties, the public 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

NEMCHENKO Natalia - PhD, associate professor of legal theory Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova,, 33), e-mail: tata.at@mail.ru

Немченко Н.М. Проблемы обеспечения конституционных прав. Свобод и обязанностей для публичных служащих // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 95 – 104.