

**Садовская Оксана Васильевна**

Магистрант

**Направление:** Юриспруденция

**Магистерская программа:** Гражданское право, семейное право, международное частное право

### **Правовой статус государственного гражданского служащего**

**Аннотация.** В статье анализируется правовой статус государственного гражданского служащего, его особенности, элементы и юридическое закрепление. На основании анализа действующего законодательства по вопросам государственной гражданской службы автором выявляются его некоторые недостатки.

**Ключевые слова:** статус, государственная служба, государственная должность, правовое положение.

Вопрос рассмотрения правового статуса в контексте современного законодательства занимает одно из важнейших мест. Само понятие правового статуса появилось в юридической науке сравнительно недавно, поэтому до сих пор является дискуссионным.

Как сказано в энциклопедическом словаре по политологии: статус – это совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственных органов, международных организаций [5]. Если говорить о правовом статусе государственного служащего, то это комплексная характеристика его правового положения как субъекта права. Проблема правового статуса или используемого как его синоним термина «правовое положение» государственных служащих исследовалась в отечественной юридической науке главным образом учеными-административистами. И это притом, что в юридической литературе совершенно обоснованно отмечалась 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. Старилов, 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 государством. По его мнению, правовой статус (правовое положение) государственных служащих – это содержание государственно-служебных правоотношений, т. е. главные черты самой сущности этих правоотношений [6]. Практически идентичную позицию занимает Д.М. Овсянко, который применительно к государственной гражданской службе отмечает, что правовое положение (статус) государственного гражданского служащего характеризуется совокупностью прав, обязанностей и ограничений, запретов, связанных с гражданской службой [4]. Наконец, предлагается понимать правовой статус гражданских служащих как совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных общим (прежде всего Конституцией РФ) и специальным (административным) законодательством обязанностей и прав, свобод и правоограничений, социально-правового обеспечения и гарантий, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственно-служебных отношений, субъектами которых они выступают.

Исполнение государственной службы по той или иной государственной должности означает выполнение государственными гражданскими служащими определенных обязанностей, закрепленных в соответствующих законодательных актах, должностных инструкциях и служебных контрактах. В соответствии со статьей 15 Закона о государственной гражданской службе в период прохождения государственной службы государственный служащий обязан: 1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты

субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; 3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленные законодательством Российской Федерации; 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа; 6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; 7) 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 числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; 8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; 9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера; 10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства; 11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим федеральным законом и другими федеральными законами; 12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения,

являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме.

Требование соблюдать конституцию и иные нормативные акты Российской Федерации и ее субъектов сопряжено с предписаниями исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, а также поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их компетенций. Должностной регламент включает три группы требований в каждой из категорий и групп должностей гражданской службы: 1) требования к уровню профессионального образования; 2) требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности; 3) требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Результаты исполнения гражданскими служащими требований должностного регламента учитываются при оценке его профессиональной служебной деятельности в рамках процедур аттестации, квалификационного экзамена, включение в кадровый резерв или поощрение гражданского служащего, конечно же, они учитываются и при проведении конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы.

Под исполнением должностных обязанностей, предусмотренных федеральным законом о государственной гражданской службе, понимается исполнение в течение служебного времени гражданским служащим своих должностных обязанностей в соответствии со служебным распорядком органа или с графиком службы, условиями служебного контракта, а также их исполнение в иные периоды, которые действующим законодательством отнесены к служебному времени. К исполнению служебных обязанностей законодательством отнесены также действия по защите государственных

интересов от преступных посягательств; пребывание, следование к местам служебной командировки или прохождения лечения и др. Вместе с тем не является исполнением служебных обязанностей нахождение гражданских служащих на отдыхе, в отпуске, нахождение на государственной службе в периоды отстранения от замещаемой должности до принятия решения о досрочном расторжении служебного контракта, урегулирования конфликта интересов и т. д.

Возлагая на гражданского служащего обязанность исполнения поручения соответствующих руководителей, от него требуется исполнение не любых, а исключительно правомочных поручений, данных в пределах их компетенции. Кроме того, законодатель устанавливает, что в случае исполнения подчиненным неправомерного поручения руководителя оба они – и гражданский служащий, и давший поручение руководитель – несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Выход за пределы предоставленных полномочий означает, что государственный гражданский служащий исполняет свои обязанности недобросовестно. Поэтому в зависимости от тяжести причиненного вреда порядку управления, в одном случае самовольное, вопреки установленным правилам осуществления своего действительного или предполагаемого права квалифицируется как административно-правовое самоуправство, а в другом, если такими действиями причинен существенный вред и их правомерность оспаривается организацией или гражданином.

Выход за пределы своей компетенции и использование должностным лицом своих полномочий вопреки интересам службы, если эти действия совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекли существенные нарушения прав и законных интересов граждан, организаций либо охраняемым законом интересам общества и государства, квалифицируется как злоупотребление должностными полномочиями и образуют состав более тяжкого преступления против государственной власти и интересов государственной службы.

В тех случаях, когда должностное лицо совершает действие, явно выходящее за пределы его полномочий и повлекшее существенное нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан, организаций, общества или государства, но не обнаруживает корыстной или иной личной заинтересованности, такие действия образуют состав уголовно-правового превышения должностных полномочий. Если признак причинения существенного вреда отсутствует, то превышение должностных полномочий квалифицируется как дисциплинарный проступок, за который могут быть наложены дисциплинарные взыскания от замечания до освобождения от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы.

В период прохождения государственной службы гражданский служащий наделяется целым рядом прав, которые являются неотъемлемой частью его служебной деятельности. Кроме того, гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, РФ или ее субъекта, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. Практика деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии) показывает, что наиболее частыми основаниями для проведения заседания являются: 1) представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о подаче государственным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, имуществе или обязательствах имущественного характера; 2) поступление в подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений заявлений государственных служащих

о невозможности представить сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Государство, осуществляя меры по борьбе с коррупцией, установило для гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, обязанность, включенную в специальный перечень, сообщать представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруги (супруга) и несовершеннолетних детей). Эта норма означает, в частности, возложение обязанностей на третьих лиц. Имеют место отказы супругов служащих представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, поскольку супруги являются только членами семьи гражданских служащих, они не находятся на службе и не принимали на себя обязательств по прохождению службы.

Получается, что гражданский служащий обязан сообщить представителю нанимателя сведения, которыми он не располагает. В результате ему предлагается выбор: уволиться со службы или расторгнуть брачные отношения, но оба варианта неприемлемы в правовом государстве.

Также считаем, что решению проблемы будут способствовать: 1) законодательное закрепление обязанности супруги (супруга) гражданского служащего и лиц, с которыми проживает несовершеннолетний ребенок служащего, представлять сведения об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; 2) расширение перечня документов, необходимых для поступления на службу, дополнение его обязательством супруги (супруга) представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (вместе с согласием на истребование данных сведений у органов ФНС России, Росреестра и др., а также работодателя); 3) установление административной ответственности для супругов и лиц, с которыми проживает

несовершеннолетний ребенок служащего, за непредставление соответствующих сведений.

Вызывает вопросы и возможность приобретения гражданским служащим ценных бумаг, по которым может быть получен доход, и владение ими. Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает служащему приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, если владение ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов. Однако Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] содержит норму, согласно которой если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями, долями, паями, то он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции, доли, паи в доверительное управление по законодательству Российской Федерации.

Следует отметить, что смысл данной нормы состоит в том, что служащий вправе приобретать ценные бумаги и владеть ими, но если это не повлечет за собой конфликт интересов. Кстати, и в Обзоре проблемных вопросов, возникающих при заполнении справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, обращено внимание на то, что государственный служащий может владеть ценными бумагами, акциями, долями, паями, если это не приводит к конфликту интересов. К сожалению, судебная практика исходит из запрета на владение ценными бумагами, акциями в период прохождения службы, не учитывая при этом, что основной запрет – это конфликт интересов на службе. Хотя очевидно, что без установления преюдициального факта реального или потенциального конфликта интересов, т. е. без решения комиссии, само по себе обладание акциями не имеет юридического значения для прохождения государственной службы.

В завершение важно подчеркнуть, что в соответствии со своим предназначением государственная служба представляет собой и



процессуальное явление, определяющее порядок исполнения функций государственной власти в управлении общественными процессами. Служба функционирует тогда, когда государственная власть реально служит обществу, удовлетворяет те или иные нужды гражданина. Тем самым государственная служба принадлежит к публично-правовой сфере, регулирующей общественную и государственную жизнь граждан. Она как публичный социально-правовой институт должна органично включать в себя единство двух групп, состоящих из следующих элементов: 1) системы правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т. д.), определяющих соответствующий порядок формирования и реализации целей и функций государства, а также применения государственной власти; 2) совокупности граждан, профессионально подготовленных и квалифицированно задействованных в государственном аппарате.

Представляется, что для каждого гражданского государственного служащего основными ценностями в службе должны являться целостность и безопасность страны, демократия и право, свобода и полноценное развитие общества. Следование этим ценностям необходимо положить в основу модели административно-правового управления гражданским персоналом государственной службы. Служба необходима стране не ради создания еще одного государственного института, а для современной коренной модернизации функционирующего сегодня государственного аппарата, кардинального обновления его кадрового корпуса и как определенный источник для дальнейшего демократического развития российского гражданского общества и отдельного в нем гражданина» [2].

Подводя итог данной статьи, следует еще раз подчеркнуть, что гражданская служба — самостоятельный вид государственной службы и, следовательно, характеризуется как общими для государственной службы, так и специфическими признаками. Общие признаки сводятся к тому, что данная служба является, по своей природе, государственной и состоит в профессиональной служебной деятельности.

## Литература

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.
2. Болдырев А.Н. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8.
3. Григорьев И.В., Осинцев Д.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2014. № 6.
4. Овсянко Д.М. Государственная служба: учебное пособие. М.: Норма, 2016.
5. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю.Н. Аверьянов. М.: Проспект, 2015.
6. Стариков Ю.Н. Административная реформа в перспективе // Административное право и процесс. 2015. № 3.

© Бюллетень магистранта 2017. №2