

Батырканов Н.

ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Установление оптимального (в смысле необходимой достаточности) баланса в соотношении между правами и обязанностями всегда было важнейшей теоретической проблемой юриспруденции, имеющей существенное прикладное значение для отраслей права и законодательства. Оптимальность выражается в построении сбалансированной системы взаимоотношений, при которой, с одной стороны, личности доступны все возможные способы развития и выражения своего потенциала, а с другой – обеспечена необходимая реализация целей и задач государства. Достижение подобного состояния возможно посредством признания и нормативно-правового закрепления, а также установления рационального взаимодействия таких юридических институтов, как права и обязанности субъектов правоотношений. Права и обязанности должны взаимодействовать таким образом, чтобы создавать гармонию интересов государства и личности.

На наш взгляд исследование прав и обязанностей государственных служащих целесообразно проводить через призму их содержания и структуры. При этом, несмотря на то, что права и обязанности являются относительно самостоятельными институтами, они не могут быть охарактеризованы вне связи друг с другом, поскольку, как подчеркнул, Н.И. Матузов, это парные, взаимосвязанные понятия¹. В.А. Масленников по этому поводу отметил, что без установления взаимных обязанностей субъектов правовых отношений невозможно и осуществление имеющихся у них прав². Эта взаимозависимость вытекает из нормативной основы правоотношений, поскольку любая правовая норма по своему содержанию является предостаточно - обязывающим элементом правовой системы, в связи с чем, уже изначально устанавливается как возможная, так и должная мера поведения субъектов правоотношений. По мнению В.А. Козбаненко, права гражданских служащих очень тесно взаимосвязаны с их обязанностями. На практике иногда бывает трудно различить, когда право служащего становится обязанностью и, наоборот, служебная обязанность трансформируется в субъективное служебное право³. Например, профессор Д.Н. Бахрах ставит обязанности государственных служащих на первое место. Им высказано теоретическое положение о том, что основной элемент государственной должности - это обязанности, а права носят вторичный характер, поскольку они лишь прямо или косвенно создают условия для надлежащего выполнения обязанностей⁴. Схожую позицию занимает и профессор Ю. А. Тихомиров, который также считает, что «государственный служащий

наделяется правами для выполнения обязанностей, предусмотренных статусом должности»⁵

Д.Н. Бахрах делит права государственных служащих на две группы: служебные и личные. Личные права призваны косвенно обеспечивать эффективную деятельность служащего, заинтересовывая его в получении поощрений, премий, в продвижении по служебной лестнице за успешно выполненную работу⁶. Как справедливо подчеркнул Н.И. Матузов, тот факт, что субъективные права вытекают непосредственно из закона и определяют общее правовое положение граждан в государстве, не является основанием для лишения их качества субъективных, т.е. таких свойств, как конкретность, индивидуализированность, принадлежность и определенная зависимость их от субъектов⁷. Изучению и анализу прав посвящено много научной литературы, даны различные толкования.

Анализируя субъективные права, Н.И. Матузов раскрывает их основное содержание через следующие элементы:

- возможность определенного поведения самого управомоченного;
- возможность требовать соответствующего поведения от других лиц;
- возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения в случае неисполнения другой стороной правоотношения своих обязанностей;
- возможность пользоваться определенным социальным благом⁷.

Л.Д. Воеводин также подчеркивает, что в основе содержания субъективных прав лежит свойство возможности, выражающееся в наличии различных вариантов ее реализации, т.е. субъективное право - не норма, а возможность самостоятельно избирать один из вариантов дозволенного этой нормой поведения⁸. Придерживаясь общепринятого мнения, М.С. Строгович рассматривает права в качестве обеспеченной законом возможности пользоваться и распоряжаться материальным, культурными и иными социальными благами, ценностями, пользоваться свободой поведения в установленных законом границах, определять на основе закона свои действия и действия других людей⁹.

Таким образом, содержание субъективного права выражается в установленном нормами права возможном поведении носителя в определенное время и при определенных условиях, а не в его действительном поведении. Такое право юридически выделяет границы индивидуальной свободы личности, так как реализуется только в рамках принятых законом и допустимых законом средствами. Но возможность пользования предоставленными и гарантированными государством правами не должна

сводиться лишь к их пассивному обретению. Они должны обеспечиваться активной деятельностью в соответствующей сфере, реализовываться предоставленными возможностями. Именно по характеру прав, степени гарантированности, юридической защищенности, возможности их реализации складывается общая оценка правовой системы любого государства.

Правомочие как элемент государственно-служебных отношений состоит в возможности для госслужащего осуществлять свои должностные обязанности через права. С другой стороны, право госслужащего осуществлять служебные полномочия, предоставленное ему в связи с замещением государственной должности, порождает такой элемент его статуса, как обязанности. Внешним выражением предоставленных служащему прав может явиться требование обеспечения ему возможности самостоятельно и ответственно осуществлять совокупность действий, из которых складываются служебные обязанности по занимаемой им должности.

Ученые- административисты, обращаясь к терминологическому аспекту, придерживаются стандартной, общепринятой трактовки прав, включая в их толкование особенности служебной деятельности служащих. В современной юридической литературе о государственной службе встречаются классификации прав и обязанностей, в основу которых положены разнообразные критерии. Профессор В. М. Манохин права государственного служащего делит на две группы: 1) Реализуемые в процессе непосредственного осуществления должностных полномочий; 2) обеспечивающие выполнение госслужащим его должности. Обязанности он также делит на две группы: 1) по непосредственному осуществлению должностных полномочий; 2) обеспечивающие исполнение должности.¹⁰

Профессор А. Ф. Ноздрачев под правами государственного служащего определяет обусловленные Конституцией страны, законами и иными правовыми нормативными актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Он проводит более детальное деление. Обязанности он разделяет на: общегражданские, повышенные, дополнительные, наиболее общие.¹¹ Среди прав он выделяет имущественные и неимущественные. По другому основанию он проводит единое деление обязанностей и прав на: 1) относящиеся к существу служебной деятельности и 2) сопутствующие статусу.

В.В. Черепанов под правами государственного служащего подразумевает те действия, которые правомочен выполнять служащий в процессе реализации своих служебно-должностных полномочий¹².

Таким образом, автор в содержание прав государственных служащих, помимо элемента возможности, включает элемент свободы. Поскольку речь идет не просто о свободе в профессиональной деятельности как таковой, а о свободе в области государственного управления, конкретно - на государственной службе, то здесь следует уточнить границы свободы, имеющей значительные отличия от свободы в общепринятом понимании данной дефиниции. Характер выполняемых государственных служащими функций определяет особенности их правового положения, значительно сужает объем правоспособности, границы и меру возможного поведения, пределы свободы. Сущность свободы на государственной службе обусловлена тем, что она всегда связана с компетенцией государственных органов, правами и обязанностями всех субъектов правоотношений, ограничена пределами служебных полномочий. Государственные служащие, в силу специфики выполняемых ими функций обязаны реализовывать свои полномочия в строго установленных законодательством пределах, определенными способами и методами. Лаконичным и в то же время всеохватывающим является определение А.Ф. Ноздрачева, что для государственных служащих все, что не разрешено законом - запрещено, все, что разрешено законом - обязательно для исполнения¹³. Справедливо утверждение Г.В.Атаманчука, что свобода в управлении противоречива, во многом ограничена, выступает в единстве с обязанностями и подлежит общественному контролю¹⁴. Таким образом, сущность прав государственного служащего заключается в том, что содержание возможности доминирует над содержанием свободы, в связи с чем полагаем, что права государственного служащего представляют собой предоставленные государством возможности. Свобода личности при осуществлении профессиональной деятельности, в данном случае в сфере государственной службы, воплотившись в реальность, трансформируется в свободу, в значительном объеме регулирующую, контролируемую и ограниченную.

На наш взгляд, более точное определение прав государственных служащих предлагают известный российский ученый-правовед Ю.М. Козлов, отмечая их как комплекс правовых возможностей, во-первых, предоставленных Конституцией; во-вторых, вытекающих из факта замещения государственных должностей государственной службы (должностные или служебные права); в-третьих, определяемых особенностями отдельных видов государственно-служебной деятельности¹⁵, а также известный казахский ученый-правовед Л.Т. Жанузакова, справедливо подчеркивая, что это «закрепленные в Конституции, Законе о государственной службе, иных законодательных и нормативных правовых актах и должностных инструкциях, обеспечиваемые и охраняемые государством возможности государственного служащего по осуществлению своей

профессиональной деятельности, направленной на выполнение государственных задач и функций»¹⁶.

Литература:

1. Матузов Н.И. Правовая система и личность.- Саратов, 1987. С. 184.
2. Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. С. 114.
3. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса гражданских служащих (Теоретико-административные аспекты). Дисс. д.ю.н. –М., 2003.
4. Бахрах Д. Н. Обязанности и права государственного служащего/Государственная служба в Российской Федерации. Текст лекций. - Екатеринбург, 1995. С. 28.
5. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. - М, Изд-е г-на Тихомирова М. Ю. 2001. С. 218.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России.- М.: Эксмо, 2006. С.192.
7. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права.- Саратов, 1972. С.194-195.
8. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов, 1972. С.194-195.
9. Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. С.84.
10. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. С. 15-16.
11. Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981. С.25.
12. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М., 1997. С. 34.
13. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих.-М., Статут. 1999. С. 200, 216-217.
14. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: Уч. пособие.-М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007, С.272.
15. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999. С. 14.
16. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990. - С.159.
17. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. - М.: Юристъ, 2001., С.112.
18. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография /Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003. С.86.
19. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юридическая литература, 1990.
20. Бахрах Д. Н. Обязанности и права государственного служащего/Государственная служба в Российской Федерации. Текст лекций. - Екатеринбург, 1995.
21. Бахрах Д.Н. Административное право России.- М.: Эксмо, 2006.
22. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972
23. Витрук Н.В., Строгович М.С., Масленников В.А. и др. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981.
24. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса гражданских служащих (Теоретико-административные аспекты). Дисс. д.ю.н. –М., 2003.
25. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов, 1972.
26. Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987.
27. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М., 1997.
28. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих.-М., Статут. 1999.
29. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. Монография / Отв. ред. Г.С. Сапаргалиев. - Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2003.
30. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. - М, Изд-е г-на Тихомирова М. Ю. 2001.
31. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: Уч. пособие.-М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.
32. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. - М.: Юристъ, 2001.