

УДК 349.23/24:342.543
DOI 10.52452/19931778_2023_1_94

ПРОБЛЕМАТИКА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ГОССЛУЖАЩИХ В СФЕРЕ ТРУДА

© 2023 г.

Ю.К. Дементьева

Нижегородский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Н. Новгород

dementevaju@mail.ru

Поступила в редакцию 09.01.2023

Проведен анализ применения норм права судами общей юрисдикции, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере государственной службы, в том числе в работе отражена позиция судов относительно прав и законных интересов госслужащих. План исследования и его результаты рассматриваются в рамках судебных споров и судебных решений судов различных инстанций, основанных на восстановлении своих прав государственными служащими, права которых были нарушены в процессе служебной деятельности. На основании материалов исследования отмечаются основные ошибки в применении норм права судами общей юрисдикции.

Ключевые слова: ограничение прав и свобод государственных служащих, суды общей юрисдикции, правовая позиция, судебные решения, судебные ошибки.

Особенности правового статуса государственного служащего в научной литературе изучаются на протяжении длительного периода.

Существенной составляющей данного статуса, безусловно, являются установленные законодателем ограничения, призванные не допускать конфликт частных интересов государственного служащего и публичных интересов общества и государства. Данные ограничения и являются исследованием вопроса особенности социального обеспечения на государственной службе. Для привлечения и закрепления на службе наиболее ценных кадров нужно, чтобы государственная служба была престижна, а в случае ее оставления не должно быть негативных последствий на реализацию человеком права на социальное обеспечение. Современное состояние государственной службы характеризуется наличием ряда проблем, среди них называются: снижение престижа, авторитета государственных служащих; несоответствие социального и правового положения госслужащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе; непоследовательность кадровой политики, которая влечет нестабильность кадров на государственной службе.

Система обеспечения государственного служащего безусловно касается и членов его семьи, объем данного обеспечения должен быть не ниже, а в лучшем случае выше, чем в частном секторе экономики.

В основе особой социальной защиты государственных служащих лежат объективные, производственные факторы, связанные с особыми условиями труда. В своем Определении

от 08.06.2004 № 195 Конституционный Суд РФ указывал: «специфика государственной службы в Российской Федерации» как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения соответствующих полномочий, включая полномочия субъектов Российской Федерации, органов государственной власти и иных государственных органов субъектов Российской Федерации, предопределяет особый правовой статус государственных служащих. Исходя из особенностей этого статуса, обусловленных характером выполняемой государственными служащими деятельности, предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, связанными с государственной службой, законодатель вправе в рамках специального правового регулирования устанавливать для государственных служащих определенные социальные гарантии в зависимости от вида, продолжительности и условий прохождения государственной службы.

По мнению А.В. Гусева, деятельность служащих должна организовываться, регулироваться и оцениваться с учетом того, что это служба осуществляется в форме профессионального труда, содержит социально-трудовой компонент и потому нуждается в адекватных средствах и способах организации, управления, профессионально-личностной мотивации, стимулирования, контроля.

Однако при столкновении с судебной практикой наиболее частым и распространенным встречается разъяснение Конституционного Суда РФ в Постановлении от 30.06.2011 №14-П «По делу о проверке конституционности поло-

жений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина», где было отмечено, что, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы. «Надо заметить, что Конституционным Судом РФ достаточно часто рассматриваются Федеральные законы, касающиеся социального обеспечения государственных служащих на предмет их соответствия Конституции РФ».

В частности в постановлении от 15 июля 2009 года указано: «Признать не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 7, 19 и 39 часть четвертую статьи 29 Федерального закона Российской Федерации «О милиции» в той мере, в какой она во взаимосвязи со статьей 1084 ГК РФ – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяет правоприменительным органам отказывать в выплате ежемесячной денежной компенсации сотрудникам милиции в возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья в связи с осуществлением ими служебной деятельности, исключающим для них возможность дальнейшего прохождения службы, при отсутствии виновных противоправных действий органов внутренних дел, других государственных органов и их должностных лиц».

Я не случайно упомянула данное постановление Конституционного Суда РФ, так как непосредственно приложила усилия для рассмотрения данного вопроса в Конституционном Суде. Вопрос возник в связи с тем, что участникам контртеррористических операций прекратили выплачивать возмещение вреда здоровью при получении ими ранений. Суды общей юрисдикции также стали отказывать в иске о взыскании данного возмещения, указывая, что при отсутствии вины работодателя оснований для данного взыскания не имеется, а подлежит взыскивать непосредственно с причинителя вреда.

В связи с этим у многих юристов вызывает недоумение тот факт, что сотрудникам органов внутренних дел, потерявшим здоровье при исполнении служебных обязанностей, защищая

законность и правопорядок, декларированный государством, фактически приходится судиться с государством, отстаивая свои законные права.

Такое положение вещей не способствует укреплению правового статуса государственных служащих, как и авторитета самого государства.

Не радует и то обстоятельство, что не уменьшается количество судебных дел по искам государственных служащих о защите их социальных прав. Прежде всего это касается основания незаконного увольнения со службы, невключения периодов в льготный стаж, неправильного расчета периода и размера пенсии, неправильного расчета размера ЕСВ на приобретение жилья, незаконного снятия с учета на получение ЕСВ. Причем при рассмотрении таких категорий дел практики зачастую применяют позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 30.06.2011 №14-П, указывая, что, поступая на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, возложенных на государственных служащих сообразно соответствующему виду государственной службы. Но забывают о том Определении Конституционного Суда РФ от 08.06.2004 № 195, ранее мною упомянутом, где Конституционный Суд как раз указывает на установление специальных гарантий для государственных служащих в зависимости от вида, продолжительности и условий ее прохождения. Рассматривая такую категорию дел, необходимо в первую очередь понять смысл норм права. Если же неправильно воспринимается и осознается позиция законодателя, выраженная в нормах права, то воздействие права сведется к нулю.

Таким образом, только по достижении необходимого уровня восприятия правоприменителем действия законов в области государственной службы возможно совершенствование института государственной службы, развитие института социальной защиты государственных служащих.

В.И. Леушин, например, указал: «Реализация права – это осуществление юридически закрепленных и гарантированных государством возможностей, приведение их в жизнь в деятельности людей и их организаций». Правоприменение является особой формой реализации права.

Следовательно, рассматривая нарушение прав государственных служащих, правоприменитель должен соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости. Различия же в усло-

виях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы.

Еще один пример хотелось бы рассмотреть о неправильном толковании норм права судебными инстанциями в области защиты социальных прав государственных служащих. Речь шла о споре между бывшим работодателем и государственным служащим и о предоставлении единовременной социальной выплаты на приобретение жилья. Работодатель незаконно вернул пакет документов для принятия решения по предоставлению ЕСВ и не вынес решения о предоставлении данной выплаты, мотивируя, что закончился квартал, по которому надо было рассчитать размер выплаты, так как в каждом квартале определяется свой размер стоимости жилья. В этот период пятый член семьи госслужащего, по мнению работодателя, утратил право на включение в состав семьи на получение выплаты, так как наступил предельный возраст – 23 года. Суды – вплоть до Верховного Суда РФ – признали законным решение суда о признании действий ответчика МВД РФ, выразившихся в возврате протокола заседания жилищно-бытовой комиссии по приобретению единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, незаконными; за истцом было признано право на предоставление ЕСВ для приобретения или строительства жилого помещения в составе семьи из 5 человек (то есть в том числе включая дочь в возрасте 23 года).

Но несмотря на вступление законного решения в законную силу и подтверждение его всеми инстанциями, в том числе Верховным Судом РФ, оно так и не исполнено.

Более того, пока рассматривалась апелляционная жалоба ответчика на решение суда первой инстанции, ответчик в этот период времени выплатил истцу неоспариваемую сумму, рассчитываемую из состава семьи в количестве четырех человек, то есть не учел 23-летнюю дочь. В результате, несмотря на решение суда, на пятого члена семьи ответчик отказался выплачивать ЕСВ и снял истца с учета, указав, что истец свое право на получение ЕСВ реализовал путем получения ЕСВ на 4 членов семьи. Был подан новый иск с требованием к ответчику об обязывании выплаты на пятого члена семьи ввиду неисполнения вступившего в законную силу решения суда. Решением суда первой инстанции от 04.03.2020 было в иске отказано в полном объеме. Апелляционным определением судебной коллегией по гражданским делам Нижегородского областного суда от 08.12.2020 также было в жалобе истца отказано.

Однако определением судебной коллегии по гражданским делам Первого Кассационного Суда общей юрисдикции от 19.04.2021 были отменены решения судов первых двух инстанций в части отказа в требовании о возложении обязанности на предоставление ЕСВ для приобретения жилья на пятого члена семьи. И в этой части апелляционной инстанции иск был все-таки удовлетворен; как правильно указали высшие инстанции, доводы судов основаны на неправильном применении норм материального права и с нарушением норм процессуального права. Согласно части 2 ст. 13 ГПК РФ, вступившие в законную силу судебные постановления являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, отношения по поводу предоставления госслужащим социальных гарантий должны характеризоваться правовой определенностью, выступающей дополнительной гарантией стабильности и сохранности социальных льгот, установленных государственным служащим.

Таким образом, законодатель и правоприменитель должны понимать и различать особый правовой статус государственных служащих, который включает в себя права и обязанности этих лиц при прохождении именно государственной службы и особенности процедуры предоставления социальных гарантий государственным служащим. В последнем случае должен действовать приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость, юридическое равенство, соизмеримость устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям.

Список литературы

1. Охотский Е.В., Березко В.Э. Организация государственной службы в России на современном этапе: ориентация на новое качество управления // Право и управление. XXI век. 2017. № 4. С. 36–46.
2. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 46 с.
3. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Монография. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2011. 213 с.
4. Нарутто С.В. К вопросу о правовой определенности законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11.

5. Дементьева Ю.К. Проблемы судебной практики по трудовым спорам // Образование и право. 2017. № 4. С. 226–229.

6. Пчелинцев С.С. Реализация международно-правового принципа равного доступа граждан к государственной службе в Российской Федерации: новые подходы // Журнал российского права. 2008. № 11.

7. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Монография. М.: ГУУ, 2002.

8. Избиенова Т.А., Салишкина В.В. Проблемы правового регулирования оснований прекращения государственной гражданской службы // Марийский юридический вестник. 2016. С. 107–109.

9. Исаева Е.Д. К вопросу о гарантиях обеспечения прав граждан в сфере труда // Новое в российском и международном праве. 2008. Вып. VII. С. 3.

10. Агеев В.Н. Правомерность ограничения прав и свобод государственных служащих в Российской Федерации: правовая оценка Конституционного Суда // Вопросы права и политики. 2013. № 1.

PROBLEMS OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS IN THE SPHERE OF LABOR

Y.K. Dementieva

An analysis was made of the application of the rules of law by courts of general jurisdiction governing public relations arising in the field of public service, including the position of the courts regarding the rights and legitimate interests of civil servants. The research plan and its results are considered in the framework of litigation and court decisions of courts of various instances, based on the restoration of their rights by civil servants whose rights were violated in the course of official activities. Based on the materials of the study, the main errors in the application of the rules of law by courts of general jurisdiction are noted.

Keywords: restriction of the rights and freedoms of civil servants, courts of general jurisdiction, legal position, court decisions, judicial errors.

References

1. Okhotsky E.V., Berezko V.E. Organization of public service in Russia at the present stage: orientation to a new quality of management // Law and management. XXI century. 2017. № 4. P. 36–46.

2. Gusev A.V. State Civil Service of the Russian Federation: problems of legal regulation: Abstract of the dissertation of the Doctor of Law. Yekaterinburg, 2009. 46 p.

3. Matveev S.P. Social protection of state employees: theoretical foundations of system construction, practice of implementation and problems of legal regulation: Monograph. Voronezh: Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2011. 213 p.

4. Narutto S.V. On the issue of legal certainty of legislation // Actual problems of Russian law. 2015. № 11.

5. Dementieva Yu.K. Problems of judicial practice in

labor disputes // Education and law. 2017. № 4. P. 226–229.

6. Pchelintsev S.S. Implementation of the international legal principle of equal access of citizens to public service in the Russian Federation: new approaches // Journal of Russian Law. 2008. № 11.

7. Kozbanenko V.A. Legal support of the status of state civil servants (theoretical and administrative aspects): Monograph. M.: GUU, 2002.

8. Izbienova T.A., Salishkina V.V. Problems of legal regulation of grounds for termination of state civil service // Mari Legal Bulletin. 2016. P. 107–109.

9. Isaeva E.D. On the issue of guarantees of ensuring the rights of citizens in the sphere of labor // New in Russian and international law. 2008. Issue VII. P. 3.

10. Ageev V.N. Legality of restrictions on the rights and freedoms of civil servants in the Russian Federation: legal assessment of the Constitutional Court // Issues of law and politics. 2013. № 1.