

# ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Мячина Л.И.

Мячина Людмила Игоревна – магистрант,  
кафедра трудового права и права социального обеспечения,  
Оренбургский институт (филиал)

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

**Аннотация:** в статье анализируются основные аспекты международно-правового регулирования труда государственных гражданских служащих, рассматриваются основные нормативные акты, закрепляющие их ключевые права и обязанности.

**Ключевые слова:** государственные гражданские служащие, правовой статус, международно-правовое регулирование.

Происходящее в настоящее время в Российской Федерации реформирование законодательства о государственной гражданской службе требует создания эффективной и целостной системы нормативно-правовых актов, каждый из которых должен быть направлен на полноценное развитие государственного управления и гражданского общества. Одной из наиболее важных проблем в усовершенствовании национального законодательства в указанной сфере является установление правового статуса государственных служащих с учетом анализа важнейших международно-правовых актов.

В российской науке на сегодняшний день имеется достаточно малое количество научных работ, посвященных международно-правовому регулированию государственных служащих. В большинстве исследований оно рассматривается в рамках анализа отдельных видов государственной службы и не составляет самостоятельного предмета рассмотрения.

Конституцией РФ установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской правовой системы (ч. 4 ст. 15). Это означает, что все органы государства должны руководствоваться данными принципами и нормами. Об этом сказано и в постановлениях Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г.<sup>1</sup>, Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8<sup>2</sup>, согласно которым в соответствии с принципами правового государства, закрепленными Конституцией, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством и применения органами правосудия. Это соответствует и позиции государств-членов Совета Европы, согласно которой при осуществлении своих прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, государства должны соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву<sup>3</sup>. Сказанное в полной мере относится к правовому регулированию государственной службы.

Говоря о международном статусе государственных гражданских служащих необходимо отметить, что, в первую очередь, в международно-правовых актах закрепляется право равного доступа к государственной службе (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>4</sup>, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.<sup>5</sup>). К основополагающим нормам международного права в сфере регулирования труда государственных служащих относятся и положения ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, ст. 8, 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 6, 7, 8 и 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>6</sup>, закрепляющие право каждого человека на труд в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека, запрет принудительного и обязательного труда, право на свободный выбор работы, право на справедливые и благоприятные условия труда, право на профессиональное обучение и подготовку, право на свободу ассоциаций,

<sup>1</sup> Вести Конституционного Суда РФ, 1995. № 5.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ, 1996. № 1.

<sup>3</sup> Международные акты о правах человека: сб. док. М., 2000. С. 536-539.

<sup>4</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета, 1998. № 245. С. 3.

<sup>5</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976. №17(1831). Ст. 291.

<sup>6</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, 1978. С. 36.

включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов, право на забастовку, право на социальное обеспечение, а также право на защиту от безработицы.

Закрепляя перечисленные права и свободы, акты международного права устанавливают и критерии их возможного ограничения, а также гарантии их реализации. Так, согласно ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматриваемые данным пактом гражданские и политические права, включая право равного доступа к государственной службе, должны обеспечиваться эффективными средствами правовой защиты.

Отметим, что для Российской Федерации актуальным в последние годы стало ориентирование на акты Совета Европы. Поскольку в феврале 1996 г. Россия стала полноправным членом Совета Европы, она должна совершенствовать собственное законодательство с учетом соответствующих положений действующих европейских актов. Важнейшим из указанных актов является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.<sup>7</sup> Хотя ни Европейская конвенция, ни какой-либо из ее Протоколов не устанавливают права доступа к государственной службе, служащие не находятся вне сферы действия Конвенции. В ст. 1 и 14 Конвенция предусматривает, что каждому человеку, находящемуся под юрисдикцией договаривающихся государств, должны обеспечиваться права и свободы без дискриминации по какому бы то ни было признаку. Пункт 2 ст. 11, разрешающий государствам вводить специальные ограничения на осуществление свободы собраний и ассоциаций «лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления», подтверждает, что, как правило, предусмотренные Конвенцией гарантии распространяются на гражданских и муниципальных служащих.

Причина, по которой право доступа к государственной гражданской службе не было закреплено в Европейской конвенции, заключается в том, что порядок отбора и приема на работу служащих существенно различается в государствах-членах Совета Европы в зависимости от национальных традиций и системы регулирования государственной и муниципальной службы<sup>8</sup>.

Несмотря на это, Европейский Суд по правам человека неоднократно обращался к вопросам защиты прав и свобод государственных служащих, в том числе применительно к критериям допустимости ограничения свободы слова и выражения мнений (с точки зрения соразмерного баланса между свободой слова и требованием лояльности и политической нейтральности), свободы ассоциации (в контексте равноправия профсоюзов государственных служащих). В частности, в деле «Фогт против Германии» Европейским Судом была сформулирована четкая правовая позиция, согласно которой гарантии Конвенции по общему правилу распространяются на государственных служащих, и лицо, находящееся на государственной службе, может жаловаться на свое увольнение, если такое увольнение нарушает его права, предусмотренные Конвенцией<sup>9</sup>. В деле «Демир и Байкара против Турции» Европейский Суд по правам человека указал, что установленные национальным законодательством ограничения права объединения в профсоюзы для служащих – «представителей государственного управления» – не должны быть чрезмерными и произвольными, а учитывать характер обязанностей служащих и отвечать неотложной общественной необходимости. Как и другие работники, гражданские и муниципальные служащие должны пользоваться профсоюзными правами на изложение работодателю своего мнения, на коллективные переговоры и заключение коллективных договоров (соглашений)<sup>10</sup>.

Важным международно-правовым актом является и Европейская хартия об основных социальных правах трудящихся (принята в г. Страсбурге 9 декабря 1989 г. главами государств и правительств стран-членов Европейского сообщества)<sup>11</sup>. Хотя сегодня Российская Федерация еще не ратифицировала хартию, она должна придерживаться закрепленных в ней принципов, что вытекает из факта присоединения России к Уставу Совета Европы. Европейская социальная хартия закрепляет широкий спектр прав, свобод и гарантий в сфере труда, социальной защиты и занятости. При этом хартия исходит из того, что данные права, свободы и гарантии должны полностью распространяться на государственных и муниципальных служащих. И только в отношении свободы профессиональных объединений и права на заключение коллективных договоров, а также права на забастовку делается оговорка: условия и степень применения этих прав и свобод к вооруженным силам, полиции и государственным гражданским службам определяются национальным законодательством государств-членов ЕС.

---

<sup>7</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изменениями и дополнениями) // Бюллетень международных договоров, 2001. № 3.

<sup>8</sup> Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). М., 1997. С. 248-250.

<sup>9</sup> Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 106.

<sup>10</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2009. № 3.

<sup>11</sup> Европейская хартия об основных социальных правах трудящихся (Страсбург, 9 декабря 1989 г.) // Бюллетень международных договоров, 2010. С. 17 – 67.

В системе международно-правовых актов – источников правового регулирования труда государственных служащих – важное место принадлежит конвенциям и рекомендациям Международной организации труда (МОТ), в своей совокупности составляющим так называемый Международный трудовой кодекс<sup>12</sup>. В актах МОТ сконцентрирован большой опыт регулирования труда и социальной защиты наемных работников, поэтому многие содержащиеся в них положения могут быть использованы в правовом регулировании труда и социальной защиты государственных служащих.

Государственные служащие рассматриваются Международной организацией труда в качестве особой категории наемных работников, как правило, пользующихся общими для всех трудящихся социально-экономическими правами. Так, Конвенция МОТ № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (1978)<sup>13</sup> определяет государственных служащих как лиц, нанятых государственными органами. Как отмечается в преамбуле этой Конвенции, ее принятие вызывается необходимостью урегулирования трудовых отношений между государственными органами власти и организациями государственных служащих. Конвенция устанавливает гарантии защиты государственных служащих от дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости.

В Конвенции подчеркивается, что государственные служащие, так же, как и другие трудящиеся, пользуются гражданскими и политическими правами, при условии соблюдения обязательств, вытекающих из их статуса и характера выполняемых ими функций. В этом плане среди государственных служащих выделяются лица, занимающие высокие посты, чьи функции относятся к определению политики или управлению, военнослужащие и служащие правоохранительных органов. Гарантии, предусмотренные Конвенцией, применяются к этим лицам в той мере, в какой это предусматривает национальное законодательство.

В то же время на государственной службе необходимо устанавливать дополнительные гарантии социально-трудовых прав и свобод, в том числе свободы объединений. К таким гарантиям, в частности, относятся меры дополнительной защиты служащих от дискриминации по признаку членства в профессиональных объединениях, а также защиты профессиональных организаций служащих от влияния государственных органов.

Следует подчеркнуть, что Россия не ратифицировала данную Конвенцию и нормы Международной организации труда в нашей стране остаются не реализованными. Социальное партнерство на государственной службе не получает развития, и условия труда государственных служащих устанавливаются в одностороннем порядке, способом государственно-нормативного регулирования.

В целом можно сказать, что Международная организация труда ориентирует национального законодателя на то, чтобы признавать, законодательно закреплять и защищать социально-трудовые права государственных служащих, принадлежащие им как наемным работникам. Законодательство может устанавливать особые правила и процедуры реализации некоторых из этих прав (таких как право на защиту от безработицы, на объединение для защиты своих профессиональных интересов, на участие в установлении условий труда, на социальное обеспечение), но при этом их объем и общий уровень гарантий реализации не должны снижаться. Международная организация труда исходит из принципов умеренности в установлении особенностей труда на государственной и муниципальной службе, дифференцированного подхода к тем или иным категориям служащих, недопустимости произвольного и несоразмерного ограничения их прав.

Необходимо отметить, что в целом российское законодательство, регулирующее труд государственных служащих, следует международным принципам и стандартам правового регулирования данного института, вместе с тем, Россия обладает особенностями, обусловленными спецификой ее государственной организации.

### *Список литературы*

1. Вести Конституционного Суда РФ, 1995. № 5.
2. Бюллетень Верховного Суда РФ, 1996. № 1.
3. Международные акты о правах человека: сб. док. М., 2000. С. 536-539.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета, 1998. № 245. С. 3.

---

<sup>12</sup> Неверова А.С. К вопросу о терминологической сущности понятия «международный трудовой кодекс». Современные проблемы науки и образования, 2010. № 1. С. 136.

<sup>13</sup> Конвенция № 151 МОТ от 27.06.1978 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (Женева, 27 июня 1978г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева. Международное бюро труда, 1991. С. 1883 - 1887.

5. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976. № 17(1831). Ст. 291.
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, 1978. С. 36.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изменениями и дополнениями) // Бюллетень международных договоров, 2001. № 3.
8. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). М., 1997. С. 248-250.
9. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 106.
10. Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2009. № 3.
11. Европейская хартия об основных социальных правах трудящихся (Страсбург, 9 декабря 1989 г.) // Бюллетень международных договоров, 2010. С. 17–67.
12. *Неверова А.С.* К вопросу о терминологической сущности понятия «международный трудовой кодекс». Современные проблемы науки и образования, 2010. № 1. С. 136.
13. Конвенция № 151 МОТ от 27.06.1978 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» (Женева, 27 июня 1978г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева. Международное бюро труда, 1991. С. 1883-1887.