ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 351.88

А. В. ДЕНИСОВ

До недавнего времени существовало мнение, что дипломатическая служба не должна регулироваться особым законом. Эта позиция мотивировалась тем, что дипломатическая служба является частью государственной гражданской службы Российской Федерации и все вопросы ее организации должны решаться в рамках общего законодательства о государственной службе. Но все мы понимаем, что дипломатическая служба имеет и свою, подчас ярко выраженную специфику.

Дипломатическую государственную службу регулировали два основных закона: Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 года № 53-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [5, ст. 2063] и Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6, ст. 3215] и относили её к Федеральной государственной гражданской службе.

09 июля 2010 г. Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [7, ст. 4174] который частично вступил в законную силу 27 января 2011 г. В законе проведена попытка урегулировать спорные моменты, связанные с существующей терминологией, а также поступлением, прохождением дипломатической службы РФ, статусом сотрудников, их правами и обязанностями.

Ещё с 90-х годов ставился вопрос о необходимости принятия закона о дипломатической службе. Недостаток сферы правового регулирования резко ощущался. Некоторые моменты сглаживались за счет подзаконных актов в основном внутриведомственных приказов МИД РФ. Наконец был принят вышеуказанный закон. Снял ли он противоречия, закрепил ли статус сотрудников, урегулировал ли спорные вопросы – неисчерпаемые темы для различных дискуссий.

Наибольший интерес для исследования представляют следующие моменты.

В первую очередь – это определение понятия дипломатической службы РФ, выделение особенностей функционирования, определения её места в системе государственной службы, поступления и прохождения службы.

Во вторых – закрепление понятия «дипломатический работник» и «сотрудник дипломатической службы», дифференциация правового статуса и функций.

При изучении вышеуказанного закона из самого названия акта можно сделать вывод о том, что законодатель не выделяет дипломатическую службу в отдельный вид государственной службы, а рассматривает её в качестве подвида федеральной государственной гражданской службы, при этом делает акцент на особенности прохождения данного вида службы.

Однако, по мнению автора, исходя из того, что фактически внутри внешнеполитического ведомства функционируют два вида государственной службы: федеральная государственная гражданская служба, носящий обслуживающий, иногда фискальный характер по отношению ко второй – дипломатической государственной службе, основная цель которой – представительство РФ за рубежом. Следовательно, дипломатическую государственную службу РФ следует рассматривать как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, представляющей собой профессиональную служебную деятельность на должностях дипломатической государственной службы по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в загранучреждениях.

При исследовании различных аспектов дипломатической государственной службы главным объектом являются сотрудники в структуре внешнеполитического ведомства как особая группа государственных служащих. На взгляд автора статьи принятый Федеральный закон № 205-ФЗ не только не снял существующие противоречия в правовых статусах дипломатического работника и сотрудника

дипломатической службы, но и попытался уравнять разнофункциональные должности.

В трудах ученых различного времени встречаются разные определения и признаки государственного служащего. Исходя из анализа определения государственного служащего, содержащегося в Федеральном законе № 58-ФЗ, к числу отличительных признаков госслужащего относит следующие:

1) государственный служащий – это гражданин Российской Федерации, владеющий государственным языком;

2) государственный служащий осуществляет профессиональную деятельность;

3) замещает должности государственной службы в государственном органе;

4) получает денежное содержание, выплачиваемое за счет средств бюджета.

Что же касается понятия государственного гражданского служащего, то Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 13 дает определение, из которого закономерно вытекают признаки, характеризующие государственного гражданского служащего:

1. Это гражданин Российской Федерации. Иностранные граждане или лица без гражданства не могут быть государственными гражданскими служащими в Российской Федерации. П. 6 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе [8, ст. 3215] предусматривает, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях: выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства другого государства или в случае наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором.

Законодательство о гражданской службе занимает значительно более жесткую позицию по сравнению с законодательством о военной службе, которое предусматривает возможность заключения служебного контракта с иностранным гражданином.

2. Это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

3. Гражданин приобретает статус государственного гражданского служащего в соответствии с приказом о назначении на должность и со служебным контрактом.

4. Гражданский служащий исполняет свои обязанности профессионально и на возмездной основе, за счет средств государственного бюджета.

В соответствии с действующим российским законодательством дипломатическая служба РФ не выделена в отдельный вид государственной службы, а поэтому дипломатический работник является федеральным государственным гражданским служащим, исполняющим обязанности по замещению должности государственной гражданской службы РФ в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации за денежное вознаграждение, выплачиваемое из средств федерального бюджета; при этом одним из важнейших признаков должно стать наличие дипломатического ранга, главная задача – практическое и высокопрофессиональное участие в осуществлении внешнеполитических функций российского государства. Также необходимо отметить, что на сегодняшний день перечень должностей, на которых осуществляется дипломатическая служба, содержится в разделе № 12 Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 [3, ст. 118].

Однако этого не достаточно, предлагаемая автором концепция предполагает перевести часть должностей в особую категорию «сотрудников дипломатической государственной службы» при этом термин «работник» предлагается также исключить из определения в связи с его трудоправовой (термин введен А. Д.) природой.

Данные должности должны быть изъяты из реестра и указаны в отдельном перечне. Не существует никаких сомнений и возражений против того, чтобы внутри одного ведомства существовали несколько видов государственной службы. Кроме того, в ч. 3. ст. 8. Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» указано на то, что в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов [9, ст. 2063].

Предлагаемая автором концепция намерена дифференцировать лиц, находящихся на постоянном месте службы в центральном аппарате МИД, а также территориальных подразделениях на территории РФ, и лиц, осуществляющих службу в представительствах за рубежом.

Согласно принятому закону от 27.07.2010 № 205-ФЗ определены понятия дипломатической службы, дипломатического работника, сотрудника дипломатической службы. Однако в ходе детального анализа становится очевидным, что различие в понятиях сотрудника от работника отсутствует, так как автор предполагает, что законодатель рассматривает работника в качестве видового, а сотрудника –

родового объекта служащего федеральной государственной гражданской службы.

В качестве общего объекта в данной связке выступает государственный служащий. Родовым объектом, будучи частью общего объекта, является сотрудник дипломатической государственной службы (служащий федеральной государственной гражданской службы). Видовой объект, занимая промежуточное положение между родовым и непосредственным объектами, является подсистемой родового объекта, находясь с ним в соотношении «род — вид». Видовой объект представляет собой подгруппу сходных по содержанию функций и в терминологии Федерального закона № 205-ФЗ является дипломатическим работником.

В качестве отличительной особенности сотрудника от работника является наличие у сотрудника классного чина, либо и классного чина и дипломатического ранга. При этом ни закон, ни какой либо другой правовой акт не указывает на порядок соотношения классного чина и дипломатического ранга, и вообще не понятна причина и выгода возможного наличия у должностного лица и чина и ранга.

Так, согласно указу Президента РФ от 15.10.1999 № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами», при наличии у дипломатического работника классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации (квалификационного разряда) и дипломатического ранга ему производится выплата только месячного оклада в соответствии с присвоенным дипломатическим рангом [4, ст. 5012]. Следует отметить, что на сегодняшний день квалификационные разряды на государственной службе не применяются.

В качестве характерных признаков в определении дипломатического работника в законе является выполнение функций дипломатического характера [10, ст. 4174]. Законодательство не дает определение дипломатическим функциям, однако на основании международных норм, в частности Венской конвенции о дипломатических сношениях и определения дипломатии, можно выделить следующую дефиницию. Под дипломатическими функциями понимается прежде всего:

1. Представительство, т.е. представительство своего государства перед третьими лицами (иностранными государствами, международными организациями и т.д.). Отстаивание и защита интересов своего государства, а также его граждан.

2. Общение и переписка, проведение переговоров. Налаживание тесных дружеских связей, установление личных контактов, которые способствуют укреплению взаимоотношений между государствами.

3. Сбор информации. Этот элемент самый важный в дипломатической функции, поскольку «внешнеполитическая слепота» приводит к нежелательным последствиям со стороны не участвующего государства. Важнейшей функцией дипломатического представительства является выяснение всеми законными средствами условий и событий, происходящих в стране пребывания, и сообщение о них своему правительству.

Таким образом, из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что дипломатические функции относятся непосредственно к сотрудникам, направленным на службу в дипломатические представительства и учреждения за рубежом. Именно они осуществляют напрямую вышеуказанные функций. Функции служащих центрального аппарата МИД РФ, а также территориальных органов — представительств на территории РФ сводятся к обеспечиванию исполнение полномочий государства во внешнеполитической деятельности.

Налицо наличие во внешнеполитическом ведомстве двух различных видов государственной службы: федеральной государственной гражданской службы и дипломатической государственной службы.

Применение термина «дипломатический работник» вызывает сомнение по нескольким основаниям:

• Термин «работник» принято употреблять в отношении лиц, осуществляющих трудовую деятельность в бюджетных либо коммерческих структурах. Организация работы государственных служащих и работников обладает целым комплексом различий. Трудовые отношения работников регулируются Трудовым кодексом РФ и отдельными федеральными законами по родам деятельности. Что касается государственных служащих, то общие положения их статуса закреплены в Федеральном законе № 58-ФЗ от 27.05.2003, № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. и иных федеральных законах. Терминология и понятия, закрепленные в этих актах, также демонстрируют различия в регулировании трудовых отношений этих категорий. Так, госслужащие получают «денежное содержание», в то время как работники — «заработную плату», с госслужащими заключается «служебный контракт» с работниками «трудовой договор». Следует также обратить внимание на такие категории, как отпуск, чины и раз-

ряды, продолжительность рабочего времени и т. д.

• Несмотря на внешнее сходство характера трудовой деятельности государственных служащих и работников коммерческой (бюджетной) сферы, было бы неправильно приравнивать их друг к другу. Государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий государственных органов или лиц, занимающих государственные должности РФ. В связи с данной особенностью для государственных служащих установлены специальные ограничения: особый порядок поступления на государственную службу; запрет на выполнение любой оплачиваемой работы, кроме преподавательской, научной и творческой; обязанность подавать сведения о доходах и имуществе и т. д.

• Важнейшее отличие состоит также в том, что работники оказывают гражданам и организациям услуги, не связанные с осуществлением властных или управленческих функций. Наравне с этой они могут заниматься и другой оплачиваемой работой, так как для них (в отличие от государственных служащих) никаких ограничений не существует [1, электронный ресурс].

Поэтому целесообразнее бы было дать понятие «сотрудника дипломатической государственной службы», под которым понимаются лица, исполняющие функции дипломатического характера, занимающие должности в структуре внешнеполитического ведомства, по которым предусмотрено исполнение обязанностей по представительству РФ за рубежом либо по обеспечению деятельности лиц, которые исполняют вышеуказанные обязанности, а также присвоение дипломатических рангов.

Лица же, замещающие в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, территориальных органах Министерства иностранных дел Российской Федерации должности федеральной государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение классных чинов федеральной государственной гражданской службы, являются гражданскими служащими.

Во втором случае данные лица будут замещать должности государственной гражданской службы, и им присваиваются классные чины, их статус в полной мере урегулирован соответствующим законом. В первом же случае предлагается относить данных лиц к служащим дипломатической государственной службы, присваивать дипломатические ранги и именовать сотрудниками дипломатической гражданской службы. Их служба должна регулироваться особым законом «О дипломатической государственной службе РФ».

К сотрудникам дипломатической государственной службы не должны также относится лица, осуществляющие техническое обслуживание в Министерстве иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. Данные лица представляют собой обслуживающий персонал и фактически являются работниками, деятельность которых урегулирована нормами ТК РФ. Поэтому определение дипломатических работников и дипломатических сотрудников, которое дано в Федеральном законе № 205-ФЗ от 27.07.2010 г. представляется автору некорректным.

Статус сотрудника дипломатической государственной службы России определяется как общими для государственных служащих, работающих в системе МИД РФ, чертами:

• наличием гражданства Российской Федерации;

• задокументированным соответствующим приказом о замещении должности;

• документом (документами) об окончании соответствующего учебного заведения и получении квалификации по необходимой для работы в системе МИД специальности;

• наличием служебного контракта, должностного регламента и других документов, определяющих права, обязанности, ответственность, иммунитеты и привилегии служащего в соответствии с требованиями по занимаемой им должности;

• наличием соответствующих должностных полномочий, позволяющих качественно исполнять должностные обязанности;

• гарантированными привилегиями, иммунитетами и материальным обеспечением из средств федерального бюджета.

Так и специальными (уникальными) чертами:

• Важнейшей особенностью статуса сотрудника дипломатической службы является то, что на период работы за пределами России для дипломатического служащего устанавливаются соответствующие привилегии и иммунитеты, дополнительные ограничения и изъятия из прав, связанные с особенностями законодательства и обычаями страны пребывания и требованиями международного права.

• Дипломатический сотрудник является политическим и духовно-нравственным носителем и защитником национальных интересов российского государства и своего народа.

Исходя из вышеуказанного, выделим особенности сотрудника дипломатической государственной службы:

1. Служащий дипломатической государственной службы – это физическое лицо, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий профессиональное образование.

2. Сотрудник дипломатической службы не должен состоять в брачных отношениях с лицом без гражданства либо иностранным гражданином.

3. Это лицо, занимающее должность в структуре внешнеполитического ведомства, на которой предусмотрено исполнение обязанностей по представительству РФ за рубежом либо по обеспечению деятельности лиц, которые исполняют вышеуказанные обязанности.

4. Это лицо является носителем секретной информации. Данное обстоятельство подтверждает общую идею, что данное лицо должно быть гражданином РФ.

5. Служащему дипломатической государственной службы присваивается в установленном законом порядке дипломатический ранг.

6. Дипломатический сотрудник за свою деятельность получает денежное вознаграждение из федерального бюджета. Одновременно выплачиваются и должностной оклад в рублях, и должностной оклад в иностранной валюте, обычно в долларах США или евро, реже – в валюте страны пребывания.

7. Служебные отношения сотрудников дипломатической государственной службы регулируются в большей части нормами трудового права. В соответствии со ст. 23 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные гражданские служащие замещают должности на основе служебного контракта (а не трудового договора).

Однако поскольку в названном законе не имеется положений, определяющих особенности регулирования труда работников, направляемых на работу в дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, а также в представительства федеральных органов исполнительной власти за границей, то в силу ст. 73 названного закона к регулированию отношений, возникающих при направлении служащих на работу в дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, должны применяться нормы трудового законодательства, включая и нормы гл. 53 ТК РФ [2, с. 543].

В связи с этим следует изъять нормы, регулирующие особенности труда сотрудников дипломатической службы, указанные в разделе 53 ТК РФ, и указать их в специальном законе.

1. Журнал «Право и защита». Свободный стиль (№ 10'2008) статья «О статусе госслужащего и работника бюджетной сферы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo-mag.ru/journal/article206/ (дата обращения: 09.09.2010)
2. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) // И. А. Воробьев, Н. М. Исаева, А. В. Кирилин и др.; под общ. ред. В. И. Шкатуллы. 6-е изд., перераб. – М. : Норма, 2009. С. 543.
3. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 12.04.2010) // Собрание законодательства РФ 02.01.2006. № 1. Ст. 118.
4. О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами (вместе с «Положением о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов - представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1371 (ред. от 25.07.2006, с изм. от 21.09.2008) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5012.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
7. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ// Собрание законодательства РФ 02.08.2010. № 31. Ст. 4174.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
9. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.
10. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4174.