

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционного и административного права»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе»

Студент

Д.А. Авдони́на

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н, доцент А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## **Аннотация**

к выпускной квалификационной работе

«Конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе»

**Актуальность исследования** заключается в том, что право равного доступа граждан к государственной службе занимает важное место в системе конституционных прав и свобод, поскольку не дает государственному аппарату отстраниться от населения и стать обособленной закрытой структурой. Принцип равного доступа обеспечивает сменяемость чиновников в государственных структурах, не допуская при этом превращение государственной службы в закрытую касту для избранных. Несмотря на столь важные задачи, в действующем законодательстве отсутствуют четкие гарантии доступа граждан к госслужбе, а также не разработаны эффективные механизмы его защиты.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования заключается в уяснении сущности и правовой природы конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, а также выявления актуальных проблем его реализации на практике.

Задачами являются: рассмотреть понятие и природу права равного доступа граждан к государственной службе, ознакомление с правовыми гарантиями обеспечения права равного доступа граждан к государственной службе, рассмотрение правовых основ государственной службы в Российской Федерации, изучение особенностей процедуры поступления граждан на государственную службу, выявление актуальных проблем реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

**Структура и объём работы.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников, общий объем работы составляет 70 листов.

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика права равного доступа граждан к государственной службе.....	7
1.1 Понятие и сущность права равного доступа граждан к государственной службе в системе конституционных прав и свобод человека.....	7
1.2 Правовая основа и гарантии обеспечения права равного доступа граждан к государственной службе.....	15
Глава 2 Правовые основы государственной службы в Российской Федерации.....	20
2.1 Понятие, виды и принципы государственной службы.....	20
2.2 Порядок поступления граждан на государственную службу....	38
Глава 3 Актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.....	51
Заключение.....	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

## Введение

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти с присущими ему признаками, имеет свои задачи и функции. На практике эти задачи и функции реализуются посредством определенных действий личного состава, находящегося на службе у государства – государственных служащих. Именно от них зависит качество и эффективность работы государственного аппарата. По этой причине особой важностью отличается механизм отбора кандидатов на государственную службу. Во многом свое влияние на его функционирование оказывает конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе. Сущность данного права определена запретом на дискриминацию граждан при поступлении на государственную службу по признакам пола, национальности, расы, ориентации, имущественного положения, а также иным признакам, не связанным с профессиональными навыками и умениями. По сути, право равного доступа граждан к государственной службе плавно вытекает из права граждан на участие в управлении делами государства и отражает весь демократизм современной России.

Актуальность заявленной темы исследования обусловлена тем, что право равного доступа граждан к государственной службе занимает важное место в системе конституционных прав и свобод, поскольку не дает государственному аппарату отстраниться от населения и стать обособленной закрытой структурой. Принцип равного доступа обеспечивает сменяемость чиновников в государственных структурах, не допуская при этом превращение государственной службы в закрытую касту для избранных. Несмотря на столь важные задачи, в действующем законодательстве отсутствуют четкие гарантии доступа граждан к госслужбе, а также не разработаны эффективные механизмы его защиты.

Важно понимать тот факт, что само по себе право граждан на равный доступ к государственной службе подразумевает отсутствие какой-либо

дискриминации на этапе отбора кандидатов для поступления на госслужбу. Речь идет именно о возможности каждого гражданина претендовать на должность государственной службы наряду с другими кандидатами на равных условиях. Право это не является абсолютным и допускает некоторые легальные ограничения, например, по состоянию здоровья или ввиду наличия гражданства другого государства. Однако список таких ограничений строго определен законом, который не допускает никаких вольностей в этом вопросе. Именно поэтому большинство нарушений права равного доступа имеют латентный характер, что делает весьма проблематичным привлечение виновного лица к ответственности.

Объектом исследования- совокупность правоотношений, которые возникают по поводу реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Предмет работы – правовые нормы, теоретический и практический материал, отражающие особенности реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Цель данного исследования заключается в уяснении сущности и правовой природы конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, а также выявления актуальных проблем его реализации на практике.

На основе обозначенной цели, мы можем определить ряд задач, необходимых для ее достижения:

- рассмотреть понятие и природу права равного доступа граждан к государственной службе;
- определить место права равного доступа граждан к государственной службе в системе конституционных прав и свобод человека;
- ознакомиться с правовыми гарантиями обеспечения права равного доступа граждан к государственной службе;
- рассмотреть правовые основы государственной службы в Российской Федерации;

- изучить особенности процедуры поступления граждан на государственную службу;

- выявить актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

Подробному анализу тема настоящего исследования была подвергнута в работах следующих авторов: С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Н.А. Бердяев, К.С. Вельский, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Ю.А. Тихомирова.

Теоретическую основу данного исследования составляют работы следующих авторов, рассматривающих вопросы реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе: В.С. Бялт, М.С. Зайцев, Е.В. Киричек, Д.Е. Комков, С.М. Курганская, И.И. Мезенцев, А.С. Меньшикова, О.И. Метелкин, Е.А. Моисеев, А.И. Пермяков, Л.В. Прибыткова, Е.А. Рыхлова, Т.М. Рябова, С.Л. Сергевнин, А.А. Терентьева, В.А. Трифонов, Л.А. Тхабисимова, Х.А. Тхабисимов, Е.Н. Хазов, В.Е. Хазова.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Указ Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной

должности государственной гражданской службы Российской Федерации», Приказ МВД России «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации».

Методологическую основу данного исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы. В группу общенаучных методов познания входят: синтез, анализ, сравнение, дедукция, индукция, диалектический метод. В группу используемых частнонаучных методов входят: историко-правовой метод, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, метод правовой статистики.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников.

Общий объем работы составляет 70 листов.

## **Глава 1. Общая характеристика права равного доступа граждан к государственной службе**

### **1.1 Понятие и сущность права равного доступа граждан к государственной службе в системе конституционных прав и свобод человека**

Конституция Российской Федерации признает наше государство правовым и акцентирует внимание на том, что человек совместно с его правами, свободами и законными интересами является высшей ценностью. Такое сочетание невозможно без наличия закрепленной на высшем уровне системы защиты прав и свобод. Иными словами, сама суть правоотношений личности и государства выражена не только перечнем прав и свобод первой, но и в значительной степени определяется посредством уровня их реальной (практической) обеспеченности и защиты. Применительно для нашей правовой системы это означает переориентацию законодательства наряду с методами правового регулирования в сторону гуманизации юридических норм. Основываясь на данном положении, законодатель создает систему прав и свобод, отвечающую различным потребностям личности (например, социальным, экономическим, духовным и так далее). При помощи норм закона и подзаконных актов создаются специальные механизмы, направленные на создание необходимых условий для обеспечения и защиты гарантированных Конституцией прав и свобод.

В основе механизмов обеспечения и защиты прав и свобод лежат положения статей 19, 45 и 46 Конституции Российской Федерации. Статьей 19 предусмотрен запрет на какие-либо формы ограничения прав и свобод по признакам пола, религии, материального и должностного положения, языковой и расовой принадлежности. Помимо этого, указанная норма закрепляет равенство всех без исключения перед законом и судом. В свою очередь статьи 45 и 46 содержат фундаментальные гарантии института

защита конституционных прав и свобод. Государство гарантирует защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина, также предоставляет ему возможность защищать себя любыми способами, в том числе и посредством обращения в суд, которые не противоречат законодательству Российской Федерации.

Система прав и свобод представляет собой совокупность закрепленных в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их реализации. Несмотря на тот факт, что каждое конституционное право имеет свой уникальный характер, все они являются составными элементами единой системы. Определяя место любой группы прав и свобод в системе, важно понимать, что для международного права, равно как и для любой национальной правовой системы демократического государства характерно отношение к правам и свободам человека, как к единому и неразделимому комплексу. Иными словами, нельзя называть приоритетными одни права, а другие относить к менее значимым. Каждая группа прав и свобод имеет свою ценность и необходимость. Система прав и свобод человека закреплена в главе второй Конституции Российской Федерации. Помимо непосредственно самих прав и свобод данная глава содержит в себе общие механизмы создания условий беспрепятственной реализации прав и свобод, а также механизмы устранения проблем в ходе гуманизации законодательства. В научной литературе, как правило, систему конституционных прав и свобод разделяют на несколько групп. А именно: личные, политические, социально-экономические, экологические и культурные. Здесь же стоит отметить, что подобное деление, равно как и любое другое носит весьма условный характер. Некоторые права и свободы по своей сущности могут быть отнесены к различным группам.

Для наиболее полного понимания системы конституционных прав и свобод обратим внимание на каждую из выделенных групп в отдельности. Группа личных прав и свобод включает в себя неотъемлемые права личности. Такие права имеют естественный характер и распространяются на

всех людей, проживающих на территории страны, независимо от наличия российского гражданства. Естественные права приобретаются в момент рождения и составляют «ядро» правового статуса человека. В данную группу входят: право на жизнь, право на свободу и личностную неприкосновенность, право на свободу передвижения и так далее. К числу социально-экономических прав относятся закрепленные в основном законе возможности личности в сферах труда, социальной защиты, занятости. Широкий спектр прав этой группы можно объяснить тем, что наше государство признает себя социальным государством, соответственно одна из его основных целей создание таких условий, которые бы способствовали обеспечению достойной жизни и свободного развития человека. К социально-экономическим правам ученые относят право на свободное занятие предпринимательской деятельностью, право на свободный труд в достойных условиях, право на отдых, право на охрану здоровья и так далее. Следующие две группы прав, а именно культурные и экологические, выделяются не всеми учеными. Некоторыми авторами данные группы рассматриваются в качестве подгрупп личных прав. По сути названия этих групп отражают их содержание.

Наибольший интерес для данной работы представляет группа политических прав и свобод. Как правило, данная группа прав наиболее тесно связана с гражданством человека. С помощью политических прав личность реализует себя в общественной и политической жизни государства. Е. В. Киричек в своей работе отмечает [4, с. 22], что характерная черта политических прав заключается в следующем. Они напрямую характеризуют актуальное положение личности в политических отношениях. Основываясь на данном положении, мы можем выделить следующие специфические черты политических прав и свобод. Во-первых, данная группа прав можно рассматривать в качестве средства осуществления власти народа в государстве. Во-вторых, политическая группа прав представляет собой основной способ привлечения граждан к реализации государственной власти

и местного самоуправления. В-третьих, как уже было отмечено ранее, политические права и свободы по большей части принадлежат исключительно гражданам соответствующего государства.

Группу политических прав и свобод открывает право каждого на объединение. Гарантия свободы деятельности общественных объединений по праву можно назвать фундаментальной основой статуса личности в демократическом государстве. Данное право получило свое развитие после принятия Федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Посредством деятельности общественных объединений граждане могут выражать свое мнение и влиять на политическую обстановку в стране, а также отстаивать свои права и законные интересы. В качестве общественных объединений законодатель понимает «самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения» [27]. Указанное право является основой партийной деятельности и политического плюрализма. Здесь же добавим, что иностранные граждане, а также лица без гражданства могут осуществлять данное право за исключением некоторых изъятий.

За этим следует следующее право – право собираться мирно, без оружия путем проведения публичного мероприятия. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержит подробные указания относительно форм проведения публичного мероприятия, порядка его согласования, агитации и проведения. Законодатель допускает такие формы публичных мероприятий, как собрание, демонстрация, митинг, шествие, пикетирование [36]. Важным критерием реализации данного права является цель. Проводить публичные мероприятия в допустимых формах не разрешается, если это каким-то образом может нарушить права и законные интересы других лиц. При этом запрещается

пропаганда войны, насилия, дискриминации по социальным, расовым и иным признакам.

Основное на сегодняшний день право, при помощи которого можно обезопасить остальные права от их нарушения, или, если они нарушены, запустить работу правосстановительных механизмов – право на обращение. Длительное время правовую основу рассматриваемого права составлял Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Однако данный нормативно-правовой акт оставлял много пробелов и неточностей. Поэтому в связи с несовершенством правового регулирования вопросов обращения был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Закон закрепляет в своем содержании основные гарантии права на обращение, порядок обращения, требования относительно формы обращения и другие процедурные моменты [32]. Обращение может быть подано посредством предложения, заявления или жалобы в устной, письменной или электронной форме. Право на обращение совместно с остальными структурными элементами правового статуса предоставляет человеку возможность выразить личное мнение относительно деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, сообщить о нарушении закона, предоставить предложения по оптимизации работы органов власти.

Помимо уже ранее названных политических прав Конституция закрепляет право гражданина принимать участие в управлении государственными делами. Реализовать данное право гражданин может как непосредственно, так и при помощи представителей. Непосредственная реализация допускается путем участия в референдуме, подписания петиций по тем или иным вопросам, выбора своего представителя. Представительная реализация возможна путем осуществления активного избирательного права, права на объединение. Но некоторые категории граждан в связи с конкретными обстоятельствами теряют право избирать или быть

избранными. Так непосредственно в самой Конституции указано, что недееспособные граждане и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, теряют возможность избирать и быть избранным. Лишить данного права могут и лица, замещающие должность государственной службы или занимающиеся определенной деятельностью. Например, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»[34] запрещает прокурорам быть членами выборных органов, Закон «О статусе судей в Российской Федерации»[3] содержит запрет на замещение лицом, обладающим статусом судьи, любых других должностей государственной и муниципальной службы. Участие в деятельности органов государственной власти допускается посредством реализации права на равный доступ граждан к государственной службе. Заметим, что данное право является важной частью правового статуса граждан демократических государств. На международном уровне свое отражение оно находит в статье 21 Всеобщей декларации прав человека.

Сама сущность права на равный доступ граждан к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации. В статье М. С. Зайцева рассматриваемое право определяется, как возможность претендовать на государственную должность и замещать ее в соответствии с профессиональной подготовкой и уровнем собственного развития [2]. Здесь стоит добавить, что граждане хотя и имеют равные права на прохождение государственной службы, для реализации этого права гражданин должен отвечать некоторым критериям, присущим той или иной должности. В этой связи определение С. Л. Сергеевнина видится шире предыдущего. По его мнению[20, с. 63], право равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации. Как правило, к таким

критериям можно отнести наличие определенного образования, стаж службы или работы в схожей сфере деятельности, профессиональные навыки.

Отметим, что Конституция закрепляет равный доступ граждан только к государственной службе. Статья 32 не содержит указаний относительно муниципальной службы. Однако при анализе законодательной базы, мы видим, что в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» перечислены основные исходные начала, на которых строится институт муниципальной службы. В их число входит принцип равного доступа граждан к муниципальной службе [30]. Причем раскрыт он более подробно, нежели аналогичное положение относительно государственной службы. Во-первых, законодатель сразу акцентирует внимание на том, что гражданин, желающий проходить муниципальную службу, должен владеть государственным языком Российской Федерации. Во-вторых, в законе дается больше конкретики касательно дискриминационных признаков. В целом они схожи с теми, что перечислены в статье, закрепляющей конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. Из новых критериев здесь мы можем наблюдать только «принадлежность к общественным объединениям». В-третьих, законодатель делает соответствующую оговорку по поводу дискриминационных признаков. К ним он относит все обстоятельства, которые не связаны с профессиональными и деловыми качествами кандидата или служащего. Заметим, что о необходимости соответствующей оговорки, мы указали ранее в тексте. В целом, принцип равного доступа к муниципальной службе выглядит, как более подробная и конкретизированная версия принципа равного доступа граждан к государственной службе.

Продолжая тему равного доступа к государственной службе, необходимо добавить, что институт государственно службы имеет свою систему запретов и ограничений, препятствующих поступлению и дальнейшему прохождению службы. Более подробно указанная система будет рассмотрена во второй главе. В данном параграфе мы рассмотрим одну

характерную особенность для отечественного института государственной службы. В целях укрепления престижа прохождения военной службы по призыву была поставлена задача - внести изменения, предоставляющие дополнительные льготы и преференции лицам, прошедшим военную службу по призыву, в действующее законодательство. Предполагалось, что при наличии равных профессиональных критериев предпочтение отдавалось бы тому кандидату, который отслужил по призыву. В целом уже по сути своей такая затея нарушает саму концепцию равенства граждан при поступлении на государственную службу. Однако к 2014 году факт прохождения службы по призыву стал обязательным условием для возможности занять должность государственной службы. Такое положение дел возмутило общественность, в связи с чем на рассмотрение Конституционного Суда поступило требование признать данное положение, противоречащим Конституции. Результатом обращения стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2014 № 26-П[14], в котором суд не счел рассматриваемый запрет, противоречащим Конституции Российской Федерации. Но обратил внимание на его бессрочный характер и поручил законодателю установить конкретные временные рамки. На данный момент актуальным является положение, запрещающее прохождение государственной службы в течение десяти лет со дня окончания срока обжалования решения призывной комиссии, в том случае, если лицо не проходило службу по призыву без уважительной причины [29]. При этом срок назначения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, согласно нормам Уголовного кодекса [25], по общему правилу не может превышать трех лет. Такой анализ показывает, что, несмотря на принцип равного доступа граждан к государственной службе, политика реформирования и развития институтов современного общества отдает некий приоритет лицам, прошедшим военную службу по призыву. Что по сути своей недопустимо и уже неоднократно подвергалось критике.

Однако такая политика с точки зрения практики имеет место быть и не противоречит Конституции Российской Федерации.

Любое правовое и демократическое государство должно предоставлять и гарантировать своим гражданам право участвовать в работе органов власти. Конституция Российской Федерации содержит соответствующее положение, разделяя его на несколько отдельных частей, одной из которых является право на равный доступ граждан к государственной службе. Несмотря на равный доступ, институт государственной службы имеет свои соответствующие требования, ограничения, запреты в отношении госслужащих. Большинство из них определяются критерием целесообразности и принципам института госслужбы, однако, как мы уже рассмотрели с вами на примере, практика знает случаи отхождения от принципа равного доступа. Добавим сюда грубые случаи нарушения принципа ввиду «кумовства», корыстного интереса и несовершенства механизма отбора кандидатов на должности государственной службы. Следовательно, для обеспечения реализации принципа равного доступа должны иметь место быть государственные гарантии и надлежащие механизмы защиты нарушенного права.

## **1.2 Правовая основа и гарантии обеспечения права равного доступа граждан к государственной службе**

Любое правовое положение должно быть чем-то обеспечено, иначе оно не будет иметь никакой юридической силы. Обеспечение реализации того или иного положения путем закрепления гарантий и механизмов защиты. Статья 45 Конституции определяет, что человеку и гражданину гарантируется государственная защита его прав и свобод. Соответственно государство обязуется гарантировать защиту права на равный доступ граждан к государственной службе. Возникает необходимость обозначить, что мы понимаем в качестве «гарантий» в рамках данного исследования. В.

А. Трифонов в своей работе [22, с. 40] определяет гарантии конституционных прав, как специальные условия и средства, которые обеспечивают практическую реализацию и реальную охрану прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, гарантии можно рассматривать не только как меру обеспечения реализации, но и как инструмент защиты в случае угрозы или непосредственного нарушения права. Е. Н. Хазов и В. Е. Хазова разделяют гарантии на общие и специальные [38, с. 120]. К числу общих гарантий авторы относят совокупность экономических, политических, социальных и иных условий, благодаря которым право приобретает практическую ценность. Специальные или правовые гарантии вытекают из законов, а также иных нормативно-правовых актов.

Анализируя актуальную государственную политику, в частности мероприятия, проводимые в сфере государственной службы, можно отметить, что государство стремится повысить уровень социальной и экономической защищенности государственных служащих путем закрепления за ними соответствующих гарантий. Система государственной службы в Российской Федерации выделяет следующие виды госслужбы:

- Государственная гражданская служба;
- Военная служба;
- Государственная служба иных видов [35].

Нормативно-правовую основу, регулирующую право граждан на равный доступ к государственной службе, составляют: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Анализ указанных актов показывает, что для каждого конкретного вида государственной службы законодатель предусмотрел систему специальных гарантий. Неоспоримым является факт, что наряду с предоставлением

госслужащим специальных гарантий, необходимо провести перечень мероприятий, направленных на повышение престижа и уровня значимости самой государственной службы. В большей степени достижению этой цели способствовало бы регулярное освещение положительных результатов работы государственных служащих посредством сети интернет и теле-радиокоммуникаций.

Немаловажное значение имеют политические гарантии. Их сущность выражена в особом курсе государственной политики, который направлен на обеспечение достойной жизни, а также свободного развития человека. Политические гарантии права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел гарантируются Конституцией Российской Федерации и представленной выше совокупности нормативно-правовых актов. Законодательная основа закрепляет как общие для каждого вида государственной службы принципы работы, так и специфические, характерные тому или иному виду. Регламентируется порядок осуществления служебных обязанностей, порядок устройства и увольнения с государственной службы, а также свое отражение находит совокупность прав и обязанностей госслужащего.

Особое место среди гарантий занимают правовые гарантии. Сразу отметим, что социальные, экономические, политические гарантии неразрывно связаны с юридическими гарантиями. В качестве правовых гарантий в научной литературе понимается развернутая система институтов и норм права. Некоторые ученые, включая В. А. Трифонова, придерживаются точки зрения, что обеспечение реализации субъективных прав, в том числе и права на равный доступ, достигается только при помощи правовых гарантий. Возможен и более широкий подход к пониманию правовых гарантий. Раскрывая их сущность, можно прийти к выводу, что к их числу могут относиться юридические нормы, результаты правоприменительной деятельности, основанные на данных нормах, а также акты правоприменения. По сути своей главное отличие правовых гарантий от иных видов

заключается в том, что, если общие гарантии представляют собой предпосылки реализации права на равный доступ к государственной службе, то правовые гарантии имеют своей целью непосредственное осуществление права и охрану его от всевозможных нарушений.

Представляя совокупность гарантий права на равный доступ граждан к государственной службе, как особый механизм, можно прийти к выводу, что его работы строится, основываясь на следующих основополагающих началах:

- принцип всеобщности. Данный принцип заключается в возможности каждого гражданина защитить свое право на равный доступ к госслужбе. При этом не имеет значения его непрофессиональные качества и характеристики, вид государственной службы, избранный способ защиты (за исключением противоправных способов);

- комплексность механизма предполагает наличие взаимосвязи между общими и специальными гарантиями при реализации рассматриваемого права. Другими словами, полная и всесторонняя защита возможна, только если будет обеспечена всей системой гарантий;

- эффективность работы и динамики развития механизма. Данный принцип предполагает необходимость постоянного и непрерывного совершенствования всех его структурных элементов.

Несмотря на наличие правовых гарантий реализации права равного доступа к государственной службе, имеют место быть случаи нарушения рассматриваемого права. В подобных ситуациях закон предоставляет пострадавшему возможность восстановить нарушенное право, предлагая использовать «все незапрещенные законом способы». Представленная формулировка имеет весьма размытый характер, а практика в подтверждение показывает, что самым действенным способом защиты в современных реалиях является обращение в судебные органы. Однако нельзя не отметить роль государственного контроля и надзора в функционировании механизма защиты исследуемого права. Е. А. Моисеев отмечает [10, с. 213] значимость

работы Министерства юстиции Российской Федерации, которая направлена на надзор над нормативно-правовыми актами. Применительно к случаям принятия нормативных актов, каким-либо образом нарушающих право на равный доступ к госслужбе, можно выделить обращение в общественные организации. При помощи механизмов общественного контроля возможность быстрого обнаружения и устранения неконституционного положения увеличивается.

Завершая тему защиты права на равный доступ к государственной службе, можно обобщить все возможные способы защиты указанного права. К данному списку мы можем отнести: судебную защиту, обращение в прокуратуру, обращение в комиссии при Президенте Российской Федерации (в первую очередь это Комиссия по правам человека), обращение в Министерство Юстиции, обращение в Конституционный Суд, обращение в правозащитные организации, осуществляющие общественный контроль, международная защита.

Сущность права на равный доступ граждан к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку, не связанному с его профессиональными качествами, должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации. Основной гарантией равного доступа граждан к государственной службе является законодательный запрет установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям соответствующей должности.

## **Глава 2 Правовые основы государственной службы в российской Федерации**

### **2.1 Понятие, виды и принципы государственной службы**

Институт государственной службы является одним из самых сложных и многогранных элементов отечественной системы права. Сегодня функционирование и развитие государственной службы интересует не только ученых-теоретиков, но и практиков-управленцев, поскольку именно от государственной службы в большей степени зависит качество государственного управления. Легальное определение государственной службы содержится в статье 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан, направленная на обеспечение реализации полномочий: Российской Федерации и ее субъектов; органов государственной власти всех уровней; лиц, замещающих должности государственной службы[35]. Современная система государственной службы сформировалась далеко не сразу. Становление современного института государственной службы начинается в конце 80-х годов прошлого столетия. Уже тогда руководство страны видело одной из основных задач – правовое оформление института госслужбы. Однако распад Советского Союза и «дележка власти» резко затормозили данный процесс. Вновь к этому вопросу вернулись уже во время существования новой России.

Во многом необходимость в отказе от старой системы и создание новой продиктована возросшей ролью гражданского общества в сфере государственного управления. Возможность населения контролировать деятельность органов власти требовала создания механизмов взаимодействия общества и властных институтов. Реформа государственной службы проходила в несколько этапов. На первом этапе государство отказалось от

советской партийной системы. В стране начали появляться новые кадровые службы и специализированные учебные учреждения. Кроме того, закладывалась нормативно-правовая основа государственной службы в России. Например, в июле 1995 года был принят Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», а немного позднее Президент утвердил Реестр федеральных должностей. Вместе с этим, на уровне субъектов начинают приниматься нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы профессиональной деятельности государственных служащих субъектов страны. На втором этапе была подготовлена к реализации Концепция административной реформы. Концепция указывала на существенные недостатки действующей системы государственной службы и предлагала пути их совершенствования. В целом, основной замысел административной реформы заключался в повышении качества профессиональных навыков государственных служащих, а также увеличении эффективности механизмов взаимодействия власти и общества. На третьем этапе была утверждена новая усовершенствованная Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Данная концепция имела более узкую специфику регулирования, поэтому рассматривала исключительно вопросы государственной службы [5, с. 71-72]. Свой вклад в развитие системы госслужбы внесли эксперименты, которые проводились в административных органах на уровне субъектов. В ходе разработки действующей системы проводилась апробирование служебных контрактов, должностных регламентов, систем оценки работы госслужащих.

В 2003 и 2004 годах принимаются федеральные законы, которые по сей день являются основными источниками института государственной службы Российской Федерации. Речь идет о федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Здесь стоит отметить, что в ходе подготовки указанных нормативно-правовых актов учитывались не

только результаты апробирования механизмов, предложенных концепциями реформирования, но и успешный опыт зарубежных стран. Несмотря на все это, до сих пор нельзя назвать институт государственной службы окончательно сформировавшимся. Подтверждает данную точку зрения, тот факт, что периодически законодателем создаются новые концепции совершенствования госслужбы. На наш взгляд, такая мера носит исключительно демонстративный характер. Во-первых, из года в год концепция в общем выделяет одинаковые проблемы (коррупция, низкий уровень профессиональных качеств государственных служащих, отсутствие эффективных механизмов разрешения конфликта интересов, плохо разработанная система конкурсного отбора кандидатов на государственную службу). Во-вторых, предлагаемые в концепциях способы устранения проблемы, как правило, имеют минимальную практическую ценность. Совокупность этих факторов позволяет нам сделать следующий вывод. На современном этапе развития страны институт государственной службы нельзя назвать окончательно сформировавшимся, поскольку он имеет ряд серьезных проблем. Однако меры, оказываемые со стороны государственной власти, имеют низкую эффективность, так как, представляют собой скорее теоретические концепты, которые не подкрепляются планами практической реализации.

Институт государственной службы основан на принципах, которые отражают требования общества и субъектов власти по отношению к госслужбе и госслужащим. При помощи принципов реализуется представления о правовом, демократическом, социальном, федеративном характере нашего государства. Любая деятельность государственного служащего априори должна соответствовать принципам государственной службы. Иными словами, принципы выступают некоторым ориентиром, которым должен руководствоваться госслужащий при осуществлении своей профессиональной деятельности. По сути своей, понятие «принципы государственной службы» указывает на основополагающее, первостепенное

значение и их приоритетное положение в структуре непосредственно самого правового института. Принципы государственной службы – основополагающие начала, положения, идеи, которые отражают закономерности и определяют направления деятельности, направленной на реализацию функций и задач, стоящих перед государственной властью [13, с. 180]. Кроме того, необходимо понимать, что для принципов государственной службы характерны следующие признаки:

- они обязательны для всех лиц, имеющих отношение к государственной службе;
- они распространяются без исключения на все виды государственной службы;
- они охватывают все аспекты и стороны, которые составляют содержание государственной службы.

При рассмотрении принципов госслужбы следует разделять их на две группы: конституционные и организационные принципы [13, с. 180]. Конституционные (общеправовые) принципы закреплены положениями Конституции Российской Федерации. Организационные принципы закрепляют основы построения и функционирования института государственной службы. Организационные принципы предусмотрены статьей 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». К числу принципов построения и функционирования системы государственной службы относятся:

- федерализм;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;

- открытость и доступность государственной службы для общественного контроля;
- профессионализм и компетентность госслужащих;
- защита госслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность [35].

Здесь стоит отметить, что группа конституционных принципов в равной степени действует на все правоотношения, в том числе и на отношения, непосредственно связанные с государственной службой. Поэтому возникает вопрос о целесообразности дублирования конституционных (общеправовых) принципов в статье, посвященной принципам построения и функционирования системы государственной службы. На наш взгляд, в данной статье должны быть перечислены только те принципы, которые отражают специфику госслужбы. В целях более глубокого понимания правовой природы и сущности института государственной службы необходимо рассмотреть каждый принцип, отражающий специфику указанного института, в отдельности.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе был подробно рассмотрен в предыдущей главе, поэтому исследование организационных принципов следует начать с принципа единства правовых и организационных основ государственной службы. Несмотря на то, что государственная служба делится на разные виды (по горизонтали и по вертикали), она все равно остается единым механизмом, целью которого является обеспечение реализации государственных функций. Принцип единства правовых и организационных основ госслужбы подразумевает закрепление единого подхода к организации функционирования элементов системы государственной службы, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Субъектам позволено в рамках своих полномочий самостоятельно определять структуру органов власти и кадровую политику по вопросам государственной службы. Но при этом они

должны руководствоваться общегосударственными основами построения системы госслужбы.

Следующий принцип – взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, которые замещаются посредством заключения трудового договора (служебного контракта) [30]. Важно понимать, что муниципальная служба – это отдельный вид деятельности. Она не является структурным элементом государственной службы. Более того, государственная власть не может вмешиваться в вопросы, находящиеся под юрисдикцией органов местного самоуправления. Муниципальная служба является продолжением государственной службы в деле обеспечения прав и свобод граждан. Только свою деятельность муниципальные служащие осуществляют, решая вопросы местного значения на локальном уровне.

Взаимосвязь между государственной и муниципальной службой обеспечивается при помощи следующих средств и методов:

- единство квалификационных требований для замещения должностей государственной и муниципальной службы;
- единая система запретов и ограничений, предусмотренных для государственных и муниципальных служащих;
- единые требования, предусмотренные к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- единое соотношение основных условий оплаты труда и предоставления социальных гарантий [30].

Принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю подразумевает предоставление любому

желающему доступной и правдивой информации о профессиональной деятельности государственных служащих. Перечень доступных сведений ограничивается охраняемой законом тайной. Поэтому данный принцип реализуется в той степени, в которой он не наносит вред правам и законным интересам государства, а также иных лиц. Во многом принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю является логическим продолжением принципа демократизма. Основным источником власти является многонациональный народ, поэтому законодатель стремится обеспечить возможность каждого члена общества при желании проконтролировать тот или иной аспект властной деятельности.

Профессиональное совершенствование государственных служащих – это один из основополагающих факторов эффективности системы госслужбы, именно компетентностью и профессионализмом госслужащих обуславливается ее качество [19, с. 32]. Именно поэтому огромное значение имеет реализация принципа профессионализма и компетентности государственных служащих. В основу данного принципа законодатель закладывает деловой критерий оценки знаний и умений госслужащих при осуществлении ими профессиональной деятельности. Государственный служащий должен быть компетентен в следующих вопросах: реализация основных направлений деятельности того органа, в котором он проходит службу; грамотное исполнение возложенных на него обязанностей; реализация принятых руководством управленческих решений; организация реализации государственно-властных полномочий соответствующим субъектом.

При приеме на службу представитель нанимателя может указывать, каким критериям соискатель обязательно должен отвечать, например, иметь высшее образование или обладать специальными умениями, навыками. В контексте государственной службы под умениями следует понимать знания госслужащего, которые реализованы в решениях специальных должностных задач. Например, умение анализировать ситуацию предполагает, что

государственный служащий способен за короткий промежуток времени вникнуть в сущность служебной ситуации, рассмотреть сопутствующие обстоятельства и предложить ее решение в рамках действующего законодательства. При этом в идеале госслужащий не должен постоянно находиться на одном и том же уровне профессионального развития. На наш взгляд, постоянное профессиональное развитие обуславливается стремительной динамикой развития правоотношений. Государственный служащий должен постоянно улучшать свои навыки, посещая различные конференции, семинары и тренинги.

Последний организационный принцип государственной службы - защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Профессиональная деятельность государственных служащих отличается особой спецификой. Любая попытка помешать или как-то повлиять на работу госслужащего можно расценивать как попытку помешать осуществлению государственных задач. Здесь необходимо отметить, что вмешательство может быть не только извне. Практика знает немало ситуаций, когда влияние на государственного служащего пыталось оказать вышестоящее начальство. По сути, содержание рассматриваемого принципа подразумевает, что служащие должны исполнять требования своих руководителей в рамках их компетенции. Госслужащий может рассчитывать на дополнительные меры защиты в случае возникновения угрозы причинения вреда ему или его близким, если такая угроза возникла в результате исполнения им служебных обязанностей. Другими словами, особый характер деятельности служащих, продиктованный государственной волей, требует предоставления дополнительных гарантий, которые смогли бы полностью исключить любое воздействие на профессиональную деятельность госслужащего.

Как уже было отмечено ранее, перечисленные принципы распространяются на всю систему государственной службы. Однако

отдельные виды госслужбы могут иметь свои специальные принципы. Здесь мы сталкиваемся с необходимостью рассмотрения отдельных видов государственной службы и их принципов. Действующая редакция Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» разделяет государственную службу на три вида: государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов [35]. Ранее закон отдельно выделял правоохранительную службу, но с 2016 года законодатель стал использовать формулировку «государственная служба иных видов». Это связано с тем, что за 10 лет так и не был разработан соответствующий закон «О правоохранительной службе Российской Федерации». Его необходимость была продиктована тем, что законодательство содержало только общие критерии правоохранительной службы, однако нормативно-правовая база не предусматривала легального определения понятия «правоохранительный орган», а также списка государственных учреждений, которые были бы отнесены к числу правоохранительных. В этом случае законодатель выбрал зарубежную методику правового регулирования, то есть, отступил от необходимости создания общего закона и сделал упор на нормативно-правовые акты, регулирующие каждый конкретный вид правоохранительной службы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» содержит указания относительно военной и гражданской государственной службы, оставляя при этом вопрос о государственной службе иных видов без каких-либо пояснений. Руководствуясь логикой, мы можем прийти к выводу, что любая госслужба, которая не является гражданской или военной службой, может быть отнесена к группе «государственная служба иных видов». В первую очередь необходимо обратить внимание на Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Служба в таможенных органах представляет собой особый вид государственной службы граждан, которые осуществляют профессиональную деятельность по реализации функций, прав и

обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов [37]. Говоря о правоохранительных органах, нельзя оставить без внимания Федеральный закон «О полиции». В частности, статья 25 закрепляет основы правового статуса сотрудника полиции. Сотрудник полиции – гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому присвоено специальное звание, предусмотренное законом [31]. На наш взгляд, заменив формулировку «правоохранительная служба» на формулировку «государственная служба иных видов», законодатель снял с себя необходимость создать закон, который бы подробно регламентировал все аспекты правоохранительной службы. Более того, ранее статья 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» содержала определение и некоторые критерии правоохранительной службы. После указанной нами замены, аналогичным изменениям должна была быть подвергнута статья 7. Законодателю следовало бы включить хотя бы примерный перечень учреждений, служба в которых могла быть отнесена к категории «государственная служба иных видов». Но на практике мы видим, что статья просто утратила силу. Отсутствие конкретики, в том числе и отсутствие единого нормативно-правового акта, вызывает множество вопросов, как в научной среде, так и на практике, например, при определении правового статуса того или иного государственного служащего.

Куда лучше дела обстоят с государственной гражданской службой. Особенности ее регулирования определяются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц,

замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов[29]. Государственная гражданская служба в зависимости от уровня реализации разделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта. Региональное законодательство может предусматривать свои особенности прохождения службы, но они не должны противоречить федеральному законодательству и Конституции.

Как уже отмечалось ранее, отдельный вид государственной службы может иметь свои индивидуальные принципы. Статья 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относит к принципам гражданской службы:

- приоритет прав и свобод человека;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов;
- равный доступ граждан к гражданской службе независимо от обстоятельств, которые не связаны с профессиональными качествами служащего;
- профессионализм и компетентность;
- стабильность гражданской службы;
- доступность сведений о гражданской службе;
- взаимодействие с населением (включая общественные объединения);
- защита от неправомерного вмешательства в деятельность гражданского служащего [29].

Конституционный принцип прав и свобод человек в очередной раз дублируется законодателем в списке основополагающих начал государственной службы. Принцип единства правовых и организационных основ является продолжением аналогичного принципа, закрепленного в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Стоит отметить, что закон о гражданской службе содержит в себе более подробную формулировку принципа равного доступа граждан к

госслужбе. Основопологающим критерием законодатель определяет владение государственным языком Российской Федерации. Но при этом, по смыслу закона можно понять, что профессиональные и деловые качества лиц, желающих поступить на государственную гражданскую службу, также имеют значение при конкурентном отборе. Никакие другие признаки, не связанные с профессиональными и деловыми качествами кандидата, будь то пол, раса, происхождение, имущественное положение, национальность, отношение к религии, место жительства, не могут ограничить равный доступ гражданина к государственной гражданской службе. Следовательно, мы можем прийти к выводу, что к числу специальных организационных принципов государственной гражданской службы относятся: стабильность гражданской службы и взаимодействие с организациями и гражданами.

Стабильность гражданской службы подразумевает постоянство служебных отношений, которое выражается в несменяемости госслужащих и преемственности в осуществлении кадровой политики государства. Гарантия стабильности служебного положения обеспечивает безопасность государственных служащих, когда изменениям полностью или частично подвергается система государственных органов и государственной службы. То есть, статус государственного гражданского служащего не может быть зависим от политической обстановки, личности политического руководителя и так далее. К условиям реализации принципа стабильности государственной службы можно отнести: отсутствие протекционизма на государственной службе; подбор персонала исключительно по профессиональным и деловым качествам; наличие механизмов правовой защиты и социально-экономических гарантий. За последнее время стабильность государственной службы находится под угрозой, поскольку сравнительно низкая оплата труда госслужащих и большое число переработок отрицательно создают большую «кадровую текучку».

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами отражает демократизм российского государства. Одним из основных

«атрибутов» демократии является гражданское общество. Гражданское общество подразумевает наличие социального поля, на котором осуществляют свою деятельность без государственного вмешательства различные общественные организации. Становясь участником такой организации, гражданин может принять активную роль в контроле экономической, культурной, государственной или иной общественной сферы. Поэтому взаимодействие государственных служащих с объединениями и гражданами, во-первых, выступает дополнительной мерой контроля субинститута государственной гражданской службы, во-вторых, налаженное взаимодействие существенно улучшает качество работы того или иного департамента. Анализируя законодательство Российской Федерации, мы можем прийти к выводу, что законодатель уделяет существенное внимание полномочиям граждан в области участия в государственных делах. Механизмы общественного контроля внедряются в различные сферы регулирования с целью обеспечить независимую оценку качества работы представителей власти. Основная проблема заключается в том, что закрепленные в законе механизмы имеют минимальную практическую реализацию. Поэтому мы можем прийти к выводу, что на сегодняшний день принцип взаимодействия гражданских служащих с общественными объединениями и гражданами слабо находит свое применение в реалиях современной действительности (практических реалиях).

Третий вид государственной службы – военная служба. Основные вопросы военной службы урегулированы федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих». Военная служба – это особый вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации, в Вооружённых Силах Российской Федерации и других специализированных формированиях, деятельность которых заключается в обеспечении обороны

и безопасности страны [28]. Военная служба преследует своей целью подготовку к защите или непосредственно саму вооруженную защиту неприкосновенности территории нашей страны [7, с. 1]. Кроме того, военнослужащие могут быть направлены за пределы территории Российской Федерации с целью выполнения обязательств, предусмотренных международными договорами. Характерной особенностью военной службы является необходимость принять присягу [9, с. 76]. Принятие присяги можно расценивать как юридический факт, за которым следует возникновение полного перечня прав и обязанностей военнослужащего. Другая не менее важная особенность заключается в том, что на территории нашего государства предусмотрен обязательный призыв на военную службу. Граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет должны быть призваны на военную службу [28]. По ряду причин граждане, подходящие по возрасту, могут быть освобождены от военной службы. В целом военная служба отличается особым «закрытым» характером. Практически любая информация, связанная с военной службой, так или иначе, затрагивает вопросы безопасности государства. Если некоторые аспекты гражданской или правоохранительной службы могут контролироваться обществом, то практически все вопросы военной службы сохраняются в тайне.

Рассматривая тему правовых основ государственной службы, нельзя оставить без внимания вопрос о юридическом статусе государственного служащего. Во многом права и обязанности государственного служащего определяются специальными нормативно-правовыми актами (специальный закон об определенном виде госслужбы, должностная инструкция, закон субъекта и так далее). Однако некоторые аспекты профессиональной деятельности госслужащих могут регулироваться нормами Трудового кодекса. Так, статья 11 предусматривает, что трудовое законодательство распространяется на государственных служащих с особенностями, которые предусмотрены законодательством страны или субъекта. Здесь же законодатель делает оговорку о том, что трудовое законодательство не

распространяется на военнослужащих при исполнении ими служебных обязанностей [23].

По общему правилу статус государственного служащего лицо приобретает с момента заключения служебного контракта и издания приказа (акта) о назначении на должность государственной службы. Иными словами, с момента, когда госслужащий приобретает юридическую возможность реализовать совокупность предоставленных государством (субъектом государства) прав, а также наступает возможность применения к субъекту мер ответственности. При этом имеют место быть и другие варианты, так, например, при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении. В качестве основного элемента статуса выступают его права госслужащего. С их помощью раскрывается демократизм института государственной службы, а также обеспечивается эффективное функционирование государственного аппарата. Они определяются соответствующим тому или иному виду государственной службы нормативно-правовым актом. В целом права госслужащего можно разделить на три группы: права, направленные на обеспечение защиты госслужащего; права, обеспечивающие максимальную эффективность при реализации тех или иных обязанностей; права, направленные на усиление должностной активности, стимулирование трудовой деятельности государственного служащего, а также обеспечивающие его социальные гарантии. Каждая из указанных групп, с одной стороны имеет определенно индивидуальный характер, а с другой стороны является дополнением двух других групп [39, с 16]. Благодаря такому двойственному характеру мы можем говорить о едином и целостном комплексе прав, который, во-первых, содействует решению задач, стоящих перед государственным служащим, а во-вторых, обеспечивает его социальную защиту.

Другим элементом правового статуса государственного служащего выступают обязанности. По сути своей они отражают сущность профессиональной деятельности служащего, так как наниматель в лице государства или его субъекта нанимает на работу гражданина в целях разрешения с его помощью круга определенных задач, а соответственно в этих целях на него будут возложены определенные обязанности. В целом круг подобных обязанностей сводится к следующему списку:

- обеспечение законности, а также реализации законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта;
- добросовестное поведение при исполнении возложенных в связи с прохождением государственной службы должностных обязанностей;
- при осуществлении своей деятельности в первую очередь руководствоваться принципом соблюдения прав и свобод человека;
- подчиненность законным приказам, распоряжениям и указаниям вышестоящих должностных лиц;
- поддержание необходимой для исполнения должностных обязанностей служебной квалификации;
- охрана государственной тайны, равно как и иной охраняемой законом информации;
- своевременность осуществления тех или иных служебных обязанностей.

Дополним, что помимо общих прав и обязанностей, законодательством могут быть предусмотрены «специальные элементы», которые более глубоко отражают специфику того или иного вида государственной службы. Особо ярким примером являются служащие военизированных подразделений. Кроме уже перечисленных обязанностей, в их правовой статус входят обязанности по защите целостности территории страны, государственного суверенитета, обеспечение безопасности личности, государства и общества в целом. Для выполнения специальных обязанностей таким служащим могут предоставляться специальные полномочия. Например, будь то применение

физической силы, использование холодного или огнестрельного оружия. Все перечисленные в данной главе разновидности обязанностей по сути своей преследуют единую общую цель. А именно своевременное, а самое главное добросовестное выполнение задач, стоящих перед государством.

Профессиональная деятельность государственных служащих требует соблюдения критерия независимости. В этих целях законодатель создает систему правоограничений для госслужащих. Она определена наличием специальных запретов и ограничений. В качестве примера опять же можно взять систему запретов и ограничений, содержащихся в статьях Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», предусмотренных для государственных гражданских служащих. Некоторые лишения претерпевает не только сам государственный служащий, но и его близкие родственники. Так, например, в статье 17 вышеупомянутого закона сказано, что не только гражданскому служащему, но и его супруге(супругу), несовершеннолетним детям запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации [29]. Анализируя нормы законодательства о государственной службе можно отметить следующие характерные для любого госслужащего правоограничения: запрет на занятие какой-либо оплачиваемой деятельностью, если эта деятельность не имеет творческий, научный или педагогический характер; запрет на занятие предпринимательской деятельностью лично, равно как и при помощи поверенных лиц; представлять интересы лиц в государственном органе, в котором служащий осуществляет свою профессиональную деятельность; запрет на использование материальных, финансовых и иных средств в неслужебных целях.

Мы считаем, что законодатель максимально точно установил пределы полномочий государственного служащего, определил те рамки, за которые ему нельзя заходить, а также установил за нарушение этих

рамокопределенную ответственность. Тем самым ему удалось, найти в определенный мере компромисс, который удовлетворит каждую из сторон. Например, государственному служащему, во время осуществления своей деятельности, может стать известна конфиденциальная информация, касающаяся третьих лиц, но государство под угрозой наказания накладывает на него обязанность не предавать огласке данные сведения. А с другой стороны, лицо, не предоставившее необходимые госслужащему для осуществления своих обязанностей сведения или предоставившее ложные сведения, так же может быть подвергнуто наказанию.

Обобщая все вышеизложенное, мы можем сделать следующие выводы по данному параграфу. Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан, направленная на обеспечение реализации полномочий: Российской Федерации и ее субъектов; органов государственной власти всех уровней; лиц, замещающих должности государственной службы. Законодатель закрепляет следующие виды госслужбы: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов. Несмотря на то, что вся система государственной службы строится на единых принципах, отдельные виды государственной службы могут отличаться по следующим признакам: специфика решаемых задач; особые условия прохождения службы (иногда сопряженные с риском); профессиональная специфика; особые служебные обязанности; наличие специальных дисциплинарных уставов и должностных инструкций; порядок поступления на службу; процедура привлечения к ответственности; специальное обеспечение. Стоит обратить внимание, что ранее закон отдельно выделял правоохранительную службу, но с 2016 года законодатель стал использовать формулировку «государственная служба иных видов». Это связано с тем, что за 10 лет так и не был разработан соответствующий закон «О правоохранительной службе Российской Федерации». На наш взгляд, заменив формулировку «правоохранительная служба» на формулировку «государственная служба иных видов»,

законодатель снял с себя необходимость разработать закон, который бы подробно регламентировал все аспекты правоохранительной службы. Более того, ранее статья 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» содержала определение и некоторые критерии правоохранительной службы. После указанной нами замены, аналогичным изменениям должна была быть подвергнута статья 7. Законодателю следовало бы включить хотя бы примерный перечень учреждений, служба в которых могла быть отнесена к категории «государственная служба иных видов». Но на практике мы видим, что статья просто утратила силу. Отсутствие конкретики, в том числе и отсутствие единого нормативно-правового акта, вызывает множество вопросов, как в научной среде, так и на практике, например, при определении правового статуса того или иного государственного служащего.

Отчасти нарушение права граждан на равный доступ к государственной службе связано с тем, что на данный момент не разработана такая система оценки знаний и навыков кандидатов, которая могла бы предоставить максимально точный, а самое главное независимый результат. Нельзя отрицать и тот факт, что система государственной службы очень сильно подвержена влиянию коррупционного фактора. Совокупность этих обстоятельств указывает нам на необходимость изучения процедуры поступления на государственную службу, поскольку на данную стадию приходится большинство нарушений права граждан на равный доступ к государственной службе.

## **2.2 Порядок поступления граждан на государственную службу**

Одним из ключевых аспектов, непосредственно влияющих на качество работы государственных органов, является механизм формирования кадрового состава системы государственной службы. Его основы заложены в правовых нормах, которые регулируют порядок поступления граждан на

госслужбу, а также закрепляет принципы кадровой политики. Одной из таких норм является статья 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», где закреплены общие правовые основы поступления на госслужбу. На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного специальным нормативно-правовым актом, регулирующим специальный вид госслужбы [35]. Здесь мы видим, что кандидат, желающий поступить на государственную службу, должен владеть русским языком и достигнуть специально-установленного возраста. Куда больше вопросов вызывает формулировка «вправе поступать граждане...». Является ли наличие конкретного гражданства обязательным критерием для госслужащего? Руководствуясь уже рассмотренным нами ранее легальным определением понятия «государственная служба», мы приходим к выводу, что законодатель одним из критериев прохождения государственной службы закрепляет наличие гражданства Российской Федерации. Однако, обращаясь к статье 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», мы видим, что законодатель устанавливает запрет граждан на нахождение иностранных граждан на муниципальной службе. По поводу государственной службы делается оговорка, что отношение иностранных граждан к госслужбе регулируется специальными законами [33]. То есть, потенциально в данном нормативно-правовом акте законодатель допускает такую возможность. Военная служба сразу исключает возможность наличия иностранного гражданства (подданства), гражданская служба допускает такую возможность, но ставит ее под условие наличия соответствующего межгосударственного соглашения. Следовательно, мы приходим к выводу, что по общему правилу наличие российского гражданства является обязательным условием поступления на государственную службу. Однако допускаются специальные исключения с учетом наличия между Российской

Федерацией и страной, гражданин которой желает поступить на службу, взаимного соглашения по данному вопросу.

Другие процедурные особенности заключения контрактов устанавливаются специальными актами о виде госслужбе. Вновь обратимся к закону о гражданской службе, а именно к статье 16, которая закрепляет ограничения, связанные с гражданской службой. Здесь стоит отметить, что во многом представленная в данном законе система запретов и ограничений характеризует всю систему государственной службы Российской Федерации. Гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу при наличии следующих обстоятельств:

- гражданин признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- гражданин осужден к наказанию, которая исключает возможность осуществления им своих служебных обязанностей;
- гражданин имеет не снятую или непогашенную судимость;
- гражданин отказался пройти процедуру допуска к государственной или любой другой охраняемой законом тайне;
- у гражданина диагностировано заболевание, которое препятствует поступлению на службу;
- наличие у гражданина родственной связи или свойства с госслужащим, если поступление на службу подразумевает подконтрольность одного лица другому;
- наличие у лица гражданства другого государства;
- предоставление заведомо ложной информации;
- непредставление информации о сайтах в сети интернет, где кандидатом была размещена общедоступная информация, позволяющая его идентифицировать [29].

Заметим, что для нанимателя имеет значение не только наличие непогашенной судимости, но и сам факт того, что лицо когда-либо было судимо. Если лицо имеет погашенную судимость, но в соответствующей

главе о наличие судимости поставит прочерк, то наниматель может расторгнуть трудовые отношения с этим госслужащим. Подобную правоприменительную практику ярко демонстрирует Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2010 года № 48-В10-9. В ходе рассмотрения дела было установлено, что Гражданин А.Г. Квасной обратился в суд с иском к Управлению Федерального ... агентства России о признании незаконным распоряжения о прекращении служебного контракта с последующим увольнением истца. В обоснование иска гражданин сослался на то, что представитель нанимателя уволил его, мотивировав это представлением ложных сведений. При этом истец считает незаконным свое увольнение, поскольку заведомо ложных данных о себе он не представлял. Суд вынес решение в пользу истца. Удовлетворяя требования, суд пришел к выводу, что прочерк в графе о наличии судимости, по мнению истца, означал, что на тот момент он не имел судимости по смыслу уголовного закона. Другие представленные данные соответствовали действительности, соответственно, истец не имел своей целью ввести в заблуждение представителя нанимателя. Ответчик не был согласен с решением и предпринял попытку его обжаловать, но решение было оставлено без изменения. Верховный Суд не согласился с этим решением и истолковал ситуацию по-иному. По смыслу закона, увольнение ввиду представления заведомо ложных документов или сведений не зависит от того, могла ли ложная информация каким-либо образом повлиять на решение о приеме гражданина на службу. Вопрос, предусмотренный анкетой, был нацелен на то, чтобы выяснить имелись ли когда-либо у кандидата судимости. Прочерк подразумевает ответ «нет», что является заведомо ложной информацией. А представление достоверных ответов на другие вопросы в контексте данного случая не имеет никакого правового значения [12]. Практика показывает, что, как правило, в анкетах указывают недостоверные данные относительно судимости и опыта работы. Однако последующие проверки рано или поздно установят подложность информации.

Отдельного внимания заслуживает ограничение поступления на государственную службу при наличии близкого родства или свойства с гражданским служащим, если нахождение на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Закон содержит закрытый перечень лиц, которые в данном случае входят в категории «близкое родство» и «свойство». К их числу относят: родителей, супругов, детей, братьев, сестер, и, кроме того, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей[29]. На наш взгляд подобное ограничение введено с целью исключения личного фактора из работы государственных служащих. Занимая руководящую должность, лицо, чей близкий родственник находится в непосредственном подчинении, может попытаться облегчить его службу [40, с 10]. Например, перекладывая часть служебных обязанностей на других госслужащих. В любом случае любые проявления личной заинтересованности отрицательно скажутся на работе департамента, а также могут вызвать нарушения прав и свобод третьих лиц. Мы предполагаем, что стоит дополнить список родственных связей родителями родителей (бабушки и дедушки), родными братьями и сестрами родителей (дяди и тети). Это позволит максимально ограничить личную заинтересованность, основанную на родственных связях, в работе государственных служащих. Однако вне правового поля остаются сожители, то есть, лица, ведущие совместное хозяйство и проживающие вместе, но не зарегистрировавшие брак в органах записи актов гражданского состояния. По сути, это те же супруги, но на них никак не распространяется ограничение о свойстве и родственных связях. На практике чиновниками весьма часто используется указанное законодательное упущение с целью избежать требования антикоррупционного законодательства и закона о гражданской службе. Во многом это упущение связано с несовершенством положений Семейного кодекса. Во-первых, закон допускает только одну форму семейного союза – брак. Иные другие формы, в отличие от других стран, законодатель не берет во внимание. Во-вторых, семейный закон не содержит механизмов признания расторжения брака

недействительным. Эта конструкция позволила бы привлечь к ответственности всех тех госслужащих, которые намеренно расторгают браки с целью обойти ограничения и запреты государственной службы.

На современном этапе развития общества остается все меньше и меньше людей, которые бы не использовали социальные сети. Сегодня при помощи нескольких поисковых запросов можно найти минимум информации практически на любого человека. Любой представитель государственной службы должен соответствовать определенному моральному облику. Именно по этой причине, следуя актуальным тенденциям, законодатель внедряет необходимость предоставлять данные с личных страниц в сети Интернет. Отказ предоставить такие данные является ограничением для поступления на государственную службу, поскольку кандидат не может доказать того факта, что на просторах интернета нет компрометирующих его материалов. Таким образом, под действие нормы попадают данные о созданных лицом, желающим поступить на государственную службу, аккаунтов на форумах, блогах, почтовых сервисах, социальных сетях, стриминговых сервисах, а также иных страницах в сети интернет, где размещена информация о гражданине.

Равный доступ граждан к государственной гражданской службе правилу обеспечивается путем проведения конкурса на замещение вакантной должности. Проведение конкурса выступает в качестве справедливого и оптимального способа для отбора всех кандидатов. Конкурсный отбор не распространяется на должности «руководители» и «помощники». При заключении срочного контракта или при нахождении гражданина в кадровом резерве также освобождает государственный орган от необходимости проводить конкурс. Ввиду того, что законодатель максимально широко определил ситуации, когда замещение должности не требует проведения конкурса, можно говорить о тенденции снижения значения конкурсной основы для формирования кадрового состава системы государственной службы [24, с. 183].

Конкурс проводится среди лиц, изъявивших желание занять вакантную должность. Прежде чем принять решение о поступлении на госслужбу, гражданину-соискателю необходимо самостоятельно сопоставить свои профессиональные качества квалификационным требованиям, предъявляемым вакантной должности государственной службы. Можно выделить три группы таких требования. Первая группа – уровень профессионального образования. Например, для должностей категории «руководитель» обязательно требуется наличие высшего образования у претендента. Вторая группа – рабочий стаж. Это требование может касаться стажа работы в государственных учреждениях, стажа работы по специальности и так далее. Третья группа – профессиональные знания, умения и навыки. Это требование продиктовано спецификой профессиональной деятельности и отражает сущность задач, стоящих перед государственным органом.

К участию в конкурсе допускаются граждане, если у них отсутствуют рассмотренные нами выше основания, ограничивающие возможность поступления на государственную службу. Кроме того, свое участие в конкурсе гражданин должен подтвердить, представив следующие документы:

- личное заявление о желании принять участие в конкурсе на вакантную должность;
- документ, удостоверяющий личность;
- документ, подтверждающий наличие профессионального образования;
- трудовая книжка;
- справка о предоставлении информации о текущем имущественном положении;
- медицинское заключение о текущем состоянии здоровья [35].

Решение о проведении конкурса принимается непосредственно руководителем государственного органа. После этого объявляется о

проведении конкурса. Конкурс проводится в два этапа. Первый этап заключается в размещении информации о появлении вакантной должности, а также о приеме документов, необходимых для участия в конкурсе. Вся информация размещается на официальном сайте государственного органа или в периодических печатных изданиях [26]. Конкурс может быть проведен в двух формах. Во-первых, конкурс документов, во-вторых, конкурс испытание. В первом случае конкурсная комиссия рассматривает и проводит оценку пакета документов каждого участника. Это могут быть документы об образовании, о трудовой деятельности, о получении специальных званий или наград. Испытание представляет собой более серьезный процесс. Конкурсантам может быть предложено выполнить специальное задание (комплекс заданий). По завершению испытания претендент необходимо сдать квалификационный экзамен. По задумке законодателя суть проведения конкурса заключается в оценке профессионального уровня кандидатов. Кроме того, конкурс необходим для того, чтобы оценить соответствие навыков и умений претендента квалификационным требованиям конкретной должности государственной службы.

Второй этап начинается с того момента, когда потенциальным кандидатам, допущенным к участию в конкурсном отборе, была отправлена информация о дате, времени и месте проведения конкурса на должность. Уведомление должно быть направлено не позднее, чем за 15 дней до начала проведения отбора. При проведении конкурса должны пребывать в абсолютно равных условиях. Не допускается проявление лояльности со стороны членов конкурсной комиссии. Здесь же отметим, что для проведения конкурса на вакантную должность образуется конкурсная комиссия. В состав комиссии входят представитель нанимателя, уполномоченные гражданские служащие, представитель органа по управлению государственной службой, независимые эксперты. При этом число независимых экспертов должно составлять не менее четверти всей конкурсной комиссии. Здесь сразу же можно отметить несколько проблемных аспектов. Видится проблемным

формирование конкурсной комиссии без представителя органа по управлению государственной службой [21, с. 64-65]. Это связано с тем, что на сегодняшний день во многих субъектах отсутствуют органы по управлению государственной службой. Другая проблема затрагивает вопрос независимости экспертов как участников конкурсной комиссии. По сути, независимость экспертов должна быть выражена в организационной и финансовой самостоятельности. При этом сам закон говорит, что эксперты привлекаются органами по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя. Однако, как мы уже выяснили, отсутствие таких органов возлагает непосредственно на сам орган власти, в котором будет проходить конкурс, обязанность самостоятельно искать независимых экспертов. Для решения указанных проблем в первую очередь необходимо создание единого федерального органа управления государственной службой. Кроме того, соответствующие органы нужны в каждом субъекте Российской Федерации. На базе этих органов необходимо создать реестр независимых экспертов в области государственной службы по аналогии с институтом присяжных заседателей. Здесь стоит отметить, что эксперты требуются не только в конкурсной комиссии, их присутствие также обязательно в комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В целях обеспечения финансовой независимости и привлечения квалифицированных специалистов следует в качестве одной из статей расходов заложить «расходы на оплату работы независимых экспертов».

Говоря об обязательном участии экспертов в конкурсном отборе, необходимо уделить внимание еще одной проблеме. На практике зачастую возникает ситуация, когда один или несколько приглашенных экспертов без предупреждения не явились в назначенное время. С учетом того, что состав конкурсной комиссии должен как минимум на четверть состоять из независимых экспертов иногда это делает проведение заседания невозможным [18, с. 113]. Нарушение квоты минимального числа независимых экспертов может служить основанием для обжалования

решения комиссии. Поэтому председатель комиссии вынужден принимать решение о переносе даты заседания. То есть, нужно снова приглашать экспертов на новую дату, при этом никто не гарантирует, что каждый из них проявит ответственность и явится в установленный срок, поскольку положение об обязательном участии экспертов не находит своего более детального выражения в других нормативно-правовых актах. Практика показывает, что, как правило, данная проблема решается путем приглашения большего числа независимых экспертов. Законодатель устанавливает нижнюю квоту, но ничего не говорит о верхнем пределе числа экспертов в составе конкурсной комиссии. В этом случае появляется больше шансов на то, что нужное число экспертов прибудет на заседание, однако нет никаких гарантий, что заседание все же будет отложено.

Для оценки личных и профессиональных качеств члены конкурсной комиссии могут инициировать проведение анкетирования, собеседования, групповые дискуссии, тестирования, которые позволяют определить наличие у кандидата способности к принятию быстрых и точных решений. По результатам изученных материалов и (или) проведенного испытания комиссия принимает решение путем проведения открытого голосования. Если число голосов будет равным, то решающий голос остается за председателем конкурсной комиссии. Важно понимать, что решение, которое было принято конкурсной комиссией в пользу конкретного кандидата, выступает юридическим основанием для назначения лица, на вакантную должность. Нормативное основание – издание приказа представителя нанимателя о назначении победителя непосредственно на вакантную должность. После этого с лицом заключается служебный контракт, и он может приступать к выполнению своих обязанностей.

Международный опыт отбора кандидатов на государственную службу подтверждает тот факт, что проведение конкурсного отбора — это наиболее современный и демократичный способ реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе. Анализ процедуры поступления

на государственную службу показал, что используемые методы отбора имеют некоторые проблемы и поэтому нуждаются в изменениях и развитии.

Обобщая все вышеизложенное, мы можем прийти к следующим выводам. Основы формирования кадрового состава заложены в правовых нормах, которые регулируют порядок поступления граждан на госслужбу, а также закрепляет принципы кадровой политики. На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного законом о специальном виде госслужбы. Кроме того, законодатель закрепил целый перечень обстоятельств, которые препятствуют поступлению гражданина на государственную службу. Отдельного внимания заслуживает ограничение поступления на государственную службу при наличии близкого родства или свойства с гражданским служащим, если нахождение на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Закон содержит закрытый перечень лиц, которые в данном случае входят в категории «близкое родство» и «свойство». На наш взгляд подобное ограничение введено с целью исключения личного фактора из работы государственных служащих. Любые проявления личной заинтересованности отрицательно скажутся на работе департамента, а также могут вызвать нарушения прав и свобод третьих лиц. Мы предполагаем, что стоит дополнить список родственных связей родителями родителей (бабушки и дедушки), родными братьями и сестрами родителей (дяди и тети). Это позволит максимально ограничить личную заинтересованность, основанную на родственных связях, в работе государственных служащих. Однако вне правового поля остаются сожители, то есть, лица, ведущие совместное хозяйство и проживающие вместе, но не зарегистрировавшие брак в органах записи актов гражданского состояния. По сути, это те же супруги, но на них никак не распространяется ограничение о свойстве и родственных связях. На практике чиновниками весьма часто используется указанное законодательное упущение с целью избежать требования антикоррупционного

законодательства и закона о гражданской службе. Во многом это упущение связано с несовершенством положений Семейного кодекса. Во-первых, закон допускает только одну форму семейного союза – брак. Иные другие формы, в отличие от других стран, законодатель не берет во внимание. Во-вторых, семейный закон не содержит механизмов признания расторжения брака недействительным. Эта конструкция позволила бы привлечь к ответственности всех тех госслужащих, которые намеренно расторгают браки с целью обойти ограничения и запреты государственной службы.

Равный доступ граждан к государственной гражданской службе правилу обеспечивается путем проведения конкурса на замещение вакантной должности. Проведение конкурса выступает в качестве справедливого и оптимального способа для отбора всех кандидатов. Однако конкурсный отбор охватывает не все случаи поступления на государственную службу. Более того, законодатель весьма широко определил ситуации, когда замещение должности не требует проведения конкурса, поэтому мы можем говорить о некоторой тенденции снижения значения конкурсной основы для формирования кадрового состава системы государственной службы. Конкурсный отбор проводится специально созданной конкурсной комиссией. Законодатель дает строгие указания относительно ее состава и требует присутствия в ней представителя нанимателя, гражданских служащих, представителя органа по управлению государственной службой, независимых экспертов. При этом число независимых экспертов должно составлять не менее четверти всей конкурсной комиссии. Здесь следует выделить несколько проблемных аспектов. Во-первых, на сегодняшний день на федеральном уровне, а также во многих субъектах отсутствуют органы по управлению государственной службой. Во-вторых, независимость эксперта должна быть выражена в организационной и финансовой самостоятельности, но на данный момент эти аспекты не соблюдены. Поэтому мы не можем говорить о независимости и непредвзятости экспертов, участвующих в конкурсном отборе. В-третьих, на практике имеют место быть ситуации,

когда приглашенные эксперты не приходят в назначенное время на заседание конкурсной комиссии. Это может создать некоторые организационные трудности вплоть до переноса заседания. Для решения указанных проблем в первую очередь необходимо создание единого федерального органа управления государственной службой. Кроме того, соответствующие органы нужны в каждом субъекте Российской Федерации. На базе этих органов необходимо создать реестр независимых экспертов в области государственной службы по аналогии с институтом присяжных заседателей. Здесь стоит отметить, что эксперты требуются не только в конкурсной комиссии, их присутствие также обязательно в комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В целях обеспечения финансовой независимости и привлечения квалифицированных специалистов следует в качестве одной из статей расходов заложить «расходы на оплату работы независимых экспертов». По сути, любое нарушение процедуры конкурсного отбора, так или иначе, нарушает право граждан на равный доступ к государственной службе.

### **Глава 3 Актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе**

Практическая ценность права граждан на равный доступ к государственной службе выражается в нескольких аспектах. Во-первых, оно является одним из способов выражения права граждан на участие в управлении государственными делами. Во-вторых, оно выступает в качестве одного из принципов противодействия коррупции в органах государственной власти. В-третьих, его реализация обеспечивает формирование квалифицированного и высокопрофессионального корпуса госслужащих [8, с. 587]. Вместе с тем нужно понимать, что конституционное право равного доступа к госслужбе не означает всеобщее равенство граждан в этом вопросе, поэтому не исключает ограничений, которые касаются профессиональных навыков, способностей, знаний, состояния здоровья и иных признаков. Ранее мы уже рассмотрели легальную систему ограничений граждан к прохождению госслужбы. Однако практика показывает, что наряду с законными ограничениями в работе кадровых органов могут допускаться существенные нарушения, ограничивающие возможность гражданина наряду с другими претендентами поступить на государственную службу.

Одна из наиболее актуальных на сегодняшний день проблем заключается в том, что криминальное прошлое родственников гражданина может служить отказом для его поступления на государственную службу. Особенно указанная проблема касается службы в органах внутренних дел. Отделы кадров могут отказать в приеме документов о поступлении на службу лицам, чьи близкие родственники имели судимость. Речь идет даже о тех случаях, когда судимость была снята или погашена, а также, когда родственник привлекался к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести. При этом отдел кадров ссылается на пункт 41 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской

Федерации. По смыслу указанной нормы становится понятно, что уполномоченное лицо может принять решение об отказе гражданину в приеме на службу, если в ходе проверки будет установлено, что у кандидата имеются родственники с судимостью [16]. Указанный пункт стал предметом обращения в Верховный Суд Российской Федерации. С. обратилась с административным иском о признании недействующим пункта 41 Инструкции о порядке отбора и приема граждан на службу в ОВД. В ходе рассмотрения дела было установлено, что ранее С. было отказано в приеме на службу. Отказ послужил поводом для обращения с иском. В обоснование требования С. указала, что такого основания, как «наличие судимости у родственников» не предусмотрено ни одним законом. Истец посчитал, что оспариваемая норма предоставляет уполномоченному лицу отказать в приеме на службу без достаточных на то правовых оснований, руководствуясь при этом субъективной оценкой имеющихся обстоятельств, что прямо нарушает право истца на государственную службу. Рассмотрев обстоятельства дела и проведя анализ законодательства о государственной службе, суд пришел к следующим выводам. Положения закона не рассматривают в качестве отдельного обстоятельства для отказа в приеме на службу информацию о наличии у родственников претендента судимости. Между тем оспариваемое положение допускает возможность уполномоченного лица принять решение об отказе в приеме кандидата на госслужбу, руководствуясь указанными данными. Речь идет и о тех моментах, когда отсутствуют иные объективные основания, установленные законом. То есть, оспариваемое положение никак не согласуется с требованием юридической определенности и конституционным правом граждан на равный доступ к государственной службе. С учетом всех этих обстоятельств Верховный Суд признал пункт 41 Инструкции недействующим в той части, в которой решение об отказе в приеме на службу уполномоченного лица будет принято только на основе информации о наличии судимости у родственников кандидата [17]. Несмотря на решение

Суда, подобная практика продолжает существовать и сегодня. Во многом это связано с тем, что информация о решении Верховного Суда не получила широкого распространения. Кандидаты не знают о том, что их права нарушаются подобным образом, поэтому не обращаются в судебные органы за защитой. Остановить подобную тенденцию можно будет только в том случае, когда лица, чьи права были нарушены, в обязательном порядке направляются с исками в суд. Огромное число судебных разбирательств создаст необходимую правоприменительную практику, которая окончательно поставит точку в данном вопросе.

В условиях нагнетенной политической обстановки актуальным является вопрос о латентной дискриминации кандидата по признаку принадлежности к оппозиционным партиям и движениям. С одной стороны, государственным служащим не запрещается входить в политические партии, главное условие, которое подразумевает законодатель, заключается в том, что партийность никак не должна влиять на профессиональную деятельность госслужащего. Кроме того, если государственный служащий придерживается оппозиционных взглядов, он не может позволить себе публичные оценочные высказывания. Однако прямого запрета на принадлежность к партии, по общему правилу, в законе нет. Мы назвали данный вид дискриминации латентным, так как, кандидату официально отказывают по какой-либо другой «притянутой» причине. Ярким примером такой дискриминации является случай, произошедший в конце прошлого года. Заместитель командира взвода в первом оперативном полку ГУ МВД Татьяна Зима не прошла проверку управления собственной безопасности, так как, она была подписана в социальных сетях на одного из главных оппозиционеров современной России [11]. Можно предположить, что от части, необходимость предоставить адреса личных электронных страниц продиктована желанием ознакомиться с политическими взглядами кандидата, выяснить о его отношении к государственной власти, проверить какие «недопустимые» высказывания были опубликованы им в интернет пространстве. При помощи

данной процедуры можно выявить «нежелательных» кандидатов и отсеять их по тем или иным причинам.

Как уже было указано ранее, наличие гражданства другого государства является препятствием для прохождения государственной службы. Однако в научной среде обсуждаемым является вопрос о прохождении государственной службы лицом, имеющим двойное гражданство. В.С. Бялт поддерживает данную точку зрения и высказывает следующие аргументы в ее пользу. Во-первых, действующее законодательство все же допускает возможность прохождения военной службы по контракту иностранными гражданами. Во-вторых, имеется позитивный зарубежный опыт стран, где госслужащим, в том числе сотрудникам правоохранительных органов, разрешается иметь двойное гражданство [1, с. 32]. На наш взгляд, допуск лиц с двойным гражданством к государственной службе позволит расширить круг потенциальных кандидатов, что в определенной степени отразится на качестве кадрового состава системы госслужбы.

Одной из важных гарантий реализации права равного доступа граждан к государственной службе выступает механизм привлечения виновного лица к ответственности за нарушение указанного конституционного права. Статьей 136 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за дискриминацию с использованием лицом своего служебного положения [25]. Для наилучшего понимания сущности данного преступления подробно рассмотрим его уголовно-правовую характеристику. Объект преступления – общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения равноправия граждан. Объективную сторону составляет деяние, выраженное в дискриминации прав и законных интересов человека по признакам расы, национальности, вероисповедания и так далее. В нашем конкретном случае речь идет о деянии, которое выражено в воспрепятствовании реализации права гражданина на равный допуск к государственной службе. Примером может послужить уже рассмотренная нами ситуация, когда кандидату отказано в приеме на службу по причине того, что он имеет отношение к

оппозиционной партии или придерживается отличных от представителя нанимателя политических взглядов. Субъект преступления – физическое, вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. При этом для квалификации важно, чтобы субъект занимал должность в организации, так как, состав предусматривает в качестве обязательного признака использование должностного положения. В нашем случае субъект должен занимать должность в государственном органе или в органе субъекта. Занимаемая должность должна наделять преступника такими полномочиями, которые позволили бы ему ущемить права потерпевшего. Субъективная сторона выражена виной в форме прямого умысла. Иными словами, преступник намеренно нарушил право гражданина на равный доступ, он сознательно желал наступления негативных последствий. Мотивация преступника заключается в пренебрежительном отношении к людям по какому-либо признаку, не связанному с профессиональными качествами и умениями. Квалифицировать нарушение права граждан на равный доступ к государственной службе можно также по 285 статье Уголовного кодекса. В этом случае речь идет о злоупотреблении должностными полномочиями. Основные отличия 136 и 285 статей заключаются в том, что при дискриминации преступник намеренно стремится нарушить право конкретного лица, ввиду того что негативно относится к признакам его характеризующим. В свою очередь злоупотребление должностными полномочиями может быть выражено в так называемом протекционизме. Преступник по мотивам личной или корыстной выгоды «подыгрывает», проявляет лояльность к конкретному лицу, тем самым нарушая право на равенство остальных претендентов на государственную службу.

Хотя уголовный кодекс и допускает возможность привлечь лицо к уголовной ответственности за нарушение права на равный доступ к государственной службе, по факту привлечь виновных лиц практически невозможно [6, с. 67]. Пospорить с этим утверждением весьма сложно. Так, статья 136 Уголовного кодекса относится к числу «мертвых» норм, то есть,

по ней практически отсутствует правоприменительная практика. При проведении данного исследования нами были предприняты попытки найти практику по дискриминации права граждан на равный доступ к государственной службе. Но наши попытки остались безуспешны. Такое положение вещей можно объяснить тем, что на практике сложно доказать прямой умысел лица на совершение данного преступления. Причину отказа в приеме на службу формулируют так, чтобы скрыть истинный дискриминационный мотив. Немного лучше дела обстоят с практикой привлечения к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями. Правоохранительным органам легче доказать факт преступного сговора. Однако, как и в случае с любым другим коррупционным правонарушением, большая часть случаев остается в «тени», поэтому виновные не несут никакой ответственности.

Другая проблема реализация права граждан на равный доступ к госслужбе связана с действующей системой конкурсного отбора. Как уже было отмечено нами ранее, отечественная система конкурсного отбора кадров на государственную службу имеет ряд противоречий и проблемных аспектов. В результате чего наиболее квалифицированные кадры могут не пройти отбор на государственную службу. Де-факто конкурс является наиболее оптимальной и независимой формой отбора претендентов на вакантные должности [15, с. 90]. Основная проблема заключается в том, что законодатель идет по пути отказа от конкурсного отбора. На сегодняшний день существенным образом увеличено число обстоятельств, при наличии которых должность замещается без проведения конкурса. Особого внимания заслуживает тот факт, что конкурсный отбор не проводится для замещения должностей руководителей и советников. Среди должностей государственной гражданской службы они занимают наиболее высокое место в иерархии. Казалось бы, законодатель должен быть заинтересован тем, чтобы руководящие должности замещались наиболее квалифицированными кандидатами. Как правило, эти должности занимают компетентные

сотрудники, проходящие службу в этом же подразделении, но находящиеся на должности ниже. Безусловно, они имеют большой практический опыт работы в департаменте, но куда эффективней было бы провести конкурс, в результате которого определился бы максимально достойный кандидат. Применение конкурсного отбора для выбора кандидатов на замещение руководящих должностей, во-первых, будет способствовать реализации принципа равного доступа к государственной службе, во-вторых, обеспечит профессионализм и компетентность руководящего состава, что в свою очередь положительно скажется на работе учреждения.

В современных условиях формирования гражданского общества принцип равного доступа граждан к государственной службе реализуется не в полной мере. Проблема признается государственными органами, поскольку во всех концепциях развития гражданской службы указывается в качестве необходимости совершенствование процедуры замещения вакантных должностей госслужбы на основе конкурса. На этом обычно все и заканчивается, так как, главный минус таких концепций заключается в том, что в них выделяются проблемные аспекты и предлагаются абстрактные пути решения. Проблема реализации права равного доступа требует точечного воздействия, то есть, необходимы предложения и разработка конкретных мер. В свою очередь предлагаем создать целостную концепцию совершенствования развития права граждан на равный доступ к государственной службе. Теоретическая разработка данного вопроса длится уже более пяти лет, поэтому основные направления и задачи программы могут быть определены, при помощи анализа выводов крупных научных исследований (докторские и кандидатские работы). Подробный список актуальных проблем отразит реальную обстановку и условия, препятствующие реализации права равного доступа. Выделив конкретные слабые стороны, авторы смогут подготовить список рекомендаций, направленных на устранение выявленных проблемных аспектов. При чем детализация общей проблемы позволит создать не просто

абстрактный пакет предлагаемых мер, а целый комплекс строго-определенных мероприятий.

Завершая обсуждение по данной главе, еще раз повторим, что реализация права граждан на равный доступ к государственной службе имеет много проблемных аспектов. В ходе проведенного анализа нам удалось сделать следующие выводы. Во-первых, одна из наиболее актуальных на сегодняшний день проблем заключается в том, что криминальное прошлое родственников гражданина может служить отказом для его поступления на государственную службу. Особенно указанная проблема касается службы в органах внутренних дел. Отделы кадров могут отказать в приеме документов о поступлении на службу лицам, чьи близкие родственники имели судимость. Речь идет даже о тех случаях, когда судимость была снята или погашена, а также, когда родственник привлекался к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести. В 2017 году Верховный Суд ограничил возможность отказывать кандидатам, ссылаясь только на судимость родственников. Несмотря на это подобная практика продолжает существовать и сегодня. Во многом это связано с тем, что информация о решении Верховного Суда не получила широкого распространения. Кандидаты не знают о том, что их права нарушаются подобным образом, поэтому не обращаются в судебные органы за защитой. Остановить подобную тенденцию можно будет только в том случае, когда лица, чьи права были нарушены, в обязательном порядке направятся с исками в суд. Огромное число судебных разбирательств создаст необходимую правоприменительную практику, которая окончательно поставит точку в данном вопросе. Во-вторых, реализация права на равный доступ граждан к госслужбе страдает от того, что механизмы привлечения виновных лиц к ответственности недостаточно эффективны. Уголовный кодекс предусматривает такие составы как нарушение равенства прав и свобод гражданина и злоупотребление должностными полномочиями. Хотя закон и допускает возможность потерпевшего привлечь лицо к уголовной

ответственности за нарушение права на равный доступ к государственной службе, по факту привлечь виновных лиц практически невозможно. Так, статья 136 Уголовного кодекса относится к числу «мертвых» норм, то есть, по ней практически отсутствует правоприменительная практика. Правоприменительная практика по данной норме практически отсутствует, поскольку на практике сложно доказать прямой умысел лица на совершение данного преступления. Причину отказа в приеме на службу формулируют так, чтобы скрыть истинный дискриминационный мотив. Немного лучше дела обстоят с практикой привлечения к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями. Правоохранительным органам легче доказать факт преступного сговора. Однако, как и в случае с любым другим коррупционным правонарушением, большая часть случаев остается в «тени», поэтому виновные не несут никакой ответственности. В-третьих, анализ действующего законодательства позволяет судить, что законодатель идет по пути отказа от конкурсного отбора. На сегодняшний день существенным образом увеличено число обстоятельств, при наличии которых должность замещается без проведения конкурса. Особого внимания заслуживает тот факт, что конкурсный отбор не проводится для замещения должностей руководителей и советников. Среди должностей государственной гражданской службы они занимают наиболее высокое место в иерархии. На наш взгляд, законодатель должен быть заинтересован тем, чтобы руководящие должности замещались наиболее квалифицированными кандидатами. Поэтому считаем необходимым, распространить нормы о проведении конкурсного отбора на замещение должностей руководителя и советника.

## Заключение

Любое правовое и демократическое государство должно предоставлять и гарантировать своим гражданам право участвовать в работе органов власти. Конституция Российской Федерации содержит соответствующее положение, разделяя его на несколько отдельных частей, одной из которых является право на равный доступ граждан к государственной службе. Сущность права на равный доступ граждан к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку, не связанному с его профессиональными качествами, должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации. Основной гарантией равного доступа граждан к государственной службе является законодательный запрет установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям соответствующей должности.

Несмотря на наличие правовых гарантий реализации права равного доступа к государственной службе, имеют место быть случаи нарушения рассматриваемого права. В подобных ситуациях закон предоставляет пострадавшему возможность восстановить нарушенное право, предлагая использовать «все незапрещенные законом способы». Представленная формулировка имеет весьма размытый характер, а практика в подтверждение показывает, что самым действенным способом защиты в современных реалиях является обращение в судебные органы. В ходе исследования мы выяснили, что для защиты нарушенного права на равный доступ можно использовать следующие средства: судебную защиту, обращение в прокуратуру, обращение в комиссии при Президенте Российской Федерации (в первую очередь это Комиссия по правам человека), обращение в

Министерство Юстиции, обращение в Конституционный Суд, обращение в правозащитные организации, осуществляющие общественный контроль, международная защита.

Право равного доступа граждан к государственной службе неразрывно связано с механизмами формирования кадрового состава. Его основы заложены в правовых нормах, которые регулируют порядок поступления граждан на госслужбу, а также закрепляет принципы кадровой политики. На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного законом о специальном виде госслужбы. Кроме того законодатель закрепил целый перечень обстоятельств, которые препятствуют поступлению гражданина на государственную службу. Отдельного внимания заслуживает ограничение поступления на государственную службу при наличии близкого родства или свойства с гражданским служащим, если нахождение на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Закон содержит закрытый перечень лиц, которые в данном случае входят в категории «близкое родство» и «свойство». На наш взгляд подобное ограничение введено с целью исключения личного фактора из работы государственных служащих. Любые проявления личной заинтересованности отрицательно скажутся на работе департамента, а также могут вызвать нарушения прав и свобод третьих лиц. Мы предполагаем, что стоит дополнить список родственных связей родителями родителей (бабушки и дедушки), родными братьями и сестрами родителей (дяди и тети). Это позволит максимально ограничить личную заинтересованность, основанную на родственных связях, в работе государственных служащих. Однако вне правового поля остаются сожители, то есть, лица, ведущие совместное хозяйство и проживающие вместе, но не зарегистрировавшие брак в органах записи актов гражданского состояния. По сути, это те же супруги, но на них никак не распространяется ограничение о свойстве и родственных связях. На

практике чиновниками весьма часто используется указанное законодательное упущение с целью избежать требования антикоррупционного законодательства и закона о гражданской службе. Во многом это упущение связано с несовершенством положений Семейного кодекса. Во-первых, закон допускает только одну форму семейного союза – брак. Иные другие формы, в отличие от других стран, законодатель не берет во внимание. Во-вторых, семейный закон не содержит механизмов признания расторжения брака недействительным. Эта конструкция позволила бы привлечь к ответственности всех тех госслужащих, которые намеренно расторгают браки с целью обойти ограничения и запреты государственной службы.

Равный доступ граждан к государственной гражданской службе правилу обеспечивается путем проведения конкурса на замещение вакантной должности. По сути, любое нарушение процедуры конкурсного отбора, так или иначе, нарушает право граждан на равный доступ к государственной службе. Проведение конкурса выступает в качестве справедливого и оптимального способа для отбора всех кандидатов. Однако конкурсный отбор охватывает не все случаи поступления на государственную службу. Более того, законодатель весьма широко определил ситуации, когда замещение должности не требует проведения конкурса, поэтому мы можем говорить о некоторой тенденции снижения значения конкурсной основы для формирования кадрового состава системы государственной службы. Конкурсный отбор проводится специально созданной конкурсной комиссией. Законодатель дает строгие указания относительно ее состава и требует присутствия в ней представителя нанимателя, гражданских служащих, представителя органа по управлению государственной службой, независимых экспертов. При этом число независимых экспертов должно составлять не менее четверти всей конкурсной комиссии. Здесь следует выделить несколько проблемных аспектов. Во-первых, на сегодняшний день на федеральном уровне, а также во многих субъектах отсутствуют органы по управлению государственной службой. Во-вторых, независимость эксперта

должна быть выражена в организационной и финансовой самостоятельности, но на данный момент эти аспекты не соблюдены. Поэтому мы не можем говорить о независимости и непредвзятости экспертов, участвующих в конкурсном отборе. В-третьих, на практике имеют место быть ситуации, когда приглашенные эксперты не приходят в назначенное время на заседание конкурсной комиссии. Это может создать некоторые организационные трудности вплоть до переноса заседания. Для решения указанных проблем в первую очередь необходимо создание единого федерального органа управления государственной службой. Кроме того, соответствующие органы нужны в каждом субъекте Российской Федерации. На базе этих органов необходимо создать реестр независимых экспертов в области государственной службы по аналогии с институтом присяжных заседателей. Здесь стоит отметить, что эксперты требуются не только в конкурсной комиссии, их присутствие также обязательно в комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В целях обеспечения финансовой независимости и привлечения квалифицированных специалистов следует в качестве одной из статей расходов заложить «расходы на оплату работы независимых экспертов».

Одна из наиболее актуальных на сегодняшний день проблем реализации права равного доступа к госслужбе заключается в том, что криминальное прошлое родственников гражданина может служить отказом для его поступления на государственную службу. Особенно указанная проблема касается службы в органах внутренних дел. Отделы кадров могут отказать в приеме документов о поступлении на службу лицам, чьи близкие родственники имели судимость. Речь идет даже о тех случаях, когда судимость была снята или погашена, а также, когда родственник привлекался к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести. В 2017 году Верховный Суд ограничил возможность отказывать кандидатам, ссылаясь только на судимость родственников. Несмотря на это подобная практика продолжает существовать и сегодня. Во многом это связано с тем,

что информация о решении Верховного Суда не получила широкого распространения. Кандидаты не знают о том, что их права нарушаются подобным образом, поэтому не обращаются в судебные органы за защитой. Остановить подобную тенденцию можно будет только в том случае, когда лица, чьи права были нарушены, в обязательном порядке направляются с исками в суд. Огромное число судебных разбирательств создаст необходимую правоприменительную практику, которая окончательно поставит точку в данном вопросе.

Другой проблемный аспект связан с отсутствием действенных механизмов защиты нарушенного права. Механизмы привлечения виновных лиц к ответственности недостаточно эффективны. Уголовный кодекс предусматривает такие составы как нарушение равенства прав и свобод гражданина и злоупотребление должностными полномочиями. Хотя закон и допускает возможность потерпевшего привлечь лицо к уголовной ответственности за нарушение права на равный доступ к государственной службе, по факту привлечь виновных лиц практически невозможно. Так, статья 136 Уголовного кодекса относится к числу «мертвых» норм, то есть, по ней практически отсутствует правоприменительная практика. Правоприменительная практика по данной норме практически отсутствует, поскольку на практике сложно доказать прямой умысел лица на совершение данного преступления. Причину отказа в приеме на службу формулируют так, чтобы скрыть истинный дискриминационный мотив. Немного лучше дела обстоят с практикой привлечения к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями. Правоохранительным органам легче доказать факт преступного сговора. Однако, как и в случае с любым другим коррупционным правонарушением, большая часть случаев остается в «тени», поэтому виновные не несут никакой ответственности.

Анализ действующего законодательства позволяет судить, что законодатель идет по пути отказа от конкурсного отбора. На сегодняшний день существенным образом увеличено число обстоятельств, при наличии

которых должность замещается без проведения конкурса. Особого внимания заслуживает тот факт, что конкурсный отбор не проводится для замещения должностей руководителей и советников. Среди должностей государственной гражданской службы они занимают наиболее высокое место в иерархии. На наш взгляд, законодатель должен быть заинтересован тем, чтобы руководящие должности замещались наиболее квалифицированными кандидатами. Поэтому считаем необходимым, распространить нормы о проведении конкурсного отбора на замещение должностей руководителя и советника.

Завершая исследование, мы можем сделать вывод, что реализация права граждан на равный доступ к государственной службе имеет много проблемных аспектов, которые обязательно необходимо решить в скором времени.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Бялт В.С. Актуальные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. – 2016. - №1. – С. 30-32.
2. Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. - №2(26). – С. 210-214.
3. Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 № 3132-1 1 (ред. от 25.10.2019) // РГ. 29 июля 1992.
4. Киричек Е.В. Политические права и свободы граждан России: федеральный и региональный уровни // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. - №2(24). – С. 21-29.
5. Комков Д.Е. Эволюция государственной службы России // Новый университет. Серия «Экономика и право». – 2012. - №11(21). – С. 70-73.
6. Курганская С.М. О проблеме реализации конституционного принципа права равного доступа граждан к государственной службе // Поиск новой модели социально-экономического развития в условиях глобальных и локальных трансформаций. Сборник статей международной научно-практической конференции. – 2018. - №1. – С. 65-67.
7. Мезенцев И.И., Мезенцев М.И., Бальтанова Г.Ж. Военная служба как составляющая государственной службы // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. – 2018. - №5. – С. 1-4.
8. Меньшикова А.С., Хамнуев Ю.Г. Реализация права равного доступа к государственной службе // Электронный сборник статей по материалам LIX студенческой международной научно-практической конференции. – 2018. - №24(59). – С. 587-591.

9. Метелкин О.И. Военная служба как вид государственной службы в Российской Федерации // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2011. - №4(71). – С. 74-77.

10. Моисеев Е. А. Конституционно-правовой механизм защиты права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе // Вестник Саратовской Государственной юридической академии. – 2014. - №3(98). – С. 212-216.

11. Новости современной России // [Электронный ресурс]. - <https://varlamov.ru/3731926.html> (дата обращения 01.04.2020)

12. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2010 года №48-В10-9 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

13. Пермяков А.И. Принципы государственной службы как структурный элемент государственной службы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. - №5(94). – С. 179-183.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2014 №26-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики»// Консультант плюс: справочно-правовая система.

15. Прибыткова Л.В. Реализация принципа равного доступа граждан к государственной гражданской службе // Человеческий капитал. – 2017. - №12(108). – С. 88-91.

16. Приказ МВД России от 18 июля 2014 года №595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Рос.газ. 2014. №223.

17. Решение Верховного Суда РФ от 27.03.2017 №АКПИ17-46 «О признании частично недействующим пункта 41 Инструкции о порядке

отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 18.07.2014 N 595» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

18. Рыхлова Е.А. Практика и проблемные вопросы конкурсного отбора для поступления на службу в таможенные органы // Проблемы экономики и юридической практики. – 2015. - №1. – С. 111-116.

19. Рябова Т.М., Рогач О.В. Профессионализм и компетентность государственных служащих в России // Материалы Афанасьевских чтений. – 2017. - №1. – С. 31-38.

20. Сергевнин С. Л. Право на равный доступ к государственной службе в контексте конституционных прав и свобод граждан России // Научные труды северо-западной академии государственной службы. – 2016. - №3(4). – С. 60-68.

21. Терентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации // Вопросы науки и образования. – 2016. - №1. – С. 62-66.

22. Трифонов В. А. Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. - №4(56). – С. 39-42.

23. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 2002. №1. Ст. 3.

24. Тхабисимова Л.А., Тхабисимов Х.А. Особенности поступления и прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации на современном этапе // Социально-гуманитарные знания. – 2018. – №12. - С. 180-187.

25. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

26. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (ред. от 10.09.2017) // СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 439.

27. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 1995. №21. Ст. 1930.

28. Федеральный закон от 28.03.1998 №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. 1998. №13. Ст. 1475.

29. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

30. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

31. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» (ред. от 06.02.2020) // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900.

32. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

33. Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

34. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

35. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 2003. №22. Ст. 2063.

36. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 №54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2004. №25. Ст. 2485.

37. Федеральный закон от 21.07.1997 №114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3586.

38. Хазов Е. Н., Хазова В. Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. - №5. – С. 120-123.

39. Халиков М.С. Государственная служба в системе государственного управления // Коммуникология: электронный научный журнал. – 2018. - №2(3). – С. 14-20.

40. Халиков М.С. Компромиссы в системе государственной службы Российской Федерации // Коммуникология: электронный научный журнал. – 2018. - №3(4). – С. 7-15.