

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и её прохождением»

Студент

М.А. Зюбина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика ограничений конституционных прав, связанных со спецификой государственной гражданской службы.....	10
1.1 Конституционно-правовая природа ограничений конституционных прав и их типология.....	10
1.2 Специфика государственной службы, обуславливающая необходимость ограничения конституционных прав государственных служащих, и их сущность.....	15
Глава 2 Ограничения конституционных прав, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу.....	34
2.1 Ограничение права равного доступа к государственной гражданской службе.....	34
2.2 Требования к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу.....	44
Глава 3 Ограничения конституционных прав, связанных с прохождением государственной гражданской службой.....	48
3.1 Ограничения личных и политических прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы.....	48
3.2 Ограничения социально-экономических и иных прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы.....	52
Заключение.....	59
Список используемой литературы и используемых источников.....	65

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем местом, которое институт государственной службы занимает в системе государственного управления жизнью общества.

Государственная гражданская служба является важнейшим элементом механизма государственного управления. Именно благодаря деятельности гражданских служащих осуществляется реализация функций и полномочий государства. И можно сказать, что такая практика сформирована во всем мире [68; 66].

Государственная служба всегда вызывала и до сих пор вызывает общественный интерес, в соответствии с тем обстоятельством, что она призвана выполнять функции государства в различных сферах жизнедеятельности общества. В ее руках сосредоточены финансы и материальные ресурсы страны, поэтому от эффективной деятельности данного института зависит обеспечение безопасности граждан, общества.

Анализ этого сложного социального явления позволяет прийти к выводу, что государственная служба – профессиональная деятельность в аппарате государственного управления, которая преследует следующие цели:

- удовлетворение материальных потребностей людей и обеспечению определенного уровня жизни;
- обеспечение и исполнение полномочий государства и его органов;
- осуществление от имени государства управления государственной собственностью;
- контроль за соблюдением законодательства;
- приведение структуры аппарата государственной власти в соответствие с основными задачами государственной службы.

Институт правоограничений, предусмотренных действующим российским законодательством в отношении государственных гражданских служащих, занимает важное место в выполнении задачи построения

эффективной модели государственной службы в Российской Федерации. Однако, как показывает практика, данный перечень вызывает определенные вопросы, которые остаются нерешенными.

Внешне ограничения и запреты могут казаться недемократической формой регулирования. Но в действительности они позволяют реализовывать человеку свои права и свободы, указывая те границы, за которые переходить недопустимо.

Еще в дореволюционный период развития отечественной государственной службы прослеживается стремление нормативно регулировать деятельность служащего.

Необходимо отметить, что требования к служебному поведению, как элементу правового статуса федеральных государственных гражданских служащих, широки и разнообразны по своей направленности, содержат чрезмерно много оценочных, субъективных понятий, что не всегда обеспечивает единообразную практику применения.

Построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти - это важнейшая задача, как всего нашего государства, так и каждого субъекта Российской Федерации, так как государственная служба является ключевым элементом всей системы государственного управления, без повышения эффективной работы этого инструмента невозможны преобразования во многих областях и сферах общества и государства.

Указанные обстоятельства обуславливают выбор темы и ее актуальность.

Рассмотрение административно - правового статуса госслужащих даст возможность более точно понять значимость этого института для нашего государства и общества, которую сложно переоценить в современных условиях

Степень разработанности заявленной темы сложно оценить однозначно. С одной стороны, существует целый спектр научных

исследований, посвященных рассмотрению проблемам функционирования и развития института государственной гражданской службы. В тоже время существует объективная потребность в анализе проблем, связанных с ограничениями конституционных прав, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, и ее прохождением.

Проблемы функционирования и развития института государственной службы достаточно хорошо изучены и являлись объектом исследования таких видных государственных и научных деятелей как А.Д. Градовский, В.Ф. Дерюжинский, В.В. Ивановский, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, В.О. Ключевский, Н.И. Лазаревский.

На современном этапе развития государственной гражданской службы России большое значение имеют работы таких исследователей как Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, В.Д. Граждан, Н.М. Конин, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Е.В. Охотский, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров и других.

Кроме того, проблематика правового регулирования гражданской службы активно затрагивается современными авторами в научных статьях.

Цель заключается в рассмотрении правового механизма ограничений в сфере государственной гражданской службы.

Для достижения цели исследования диссертант ставит перед собой следующие **задачи**:

- рассмотреть конституционно-правовую природу ограничений и их типологию;
- рассмотреть специфику государственной службы, обуславливающую необходимость ограничения конституционных прав государственных служащих, и их сущность;
- проанализировать ограничение права равного доступа к государственной гражданской службе;
- проанализировать ограничения в виде требованиям к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу;

- проанализировать ограничения личных и политических прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы;

- проанализировать ограничения социально-экономических и иных прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в результате законодательного закрепления ограничений конституционных прав и свобод, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением.

Предметом выступили правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с ограничениями в сфере государственной гражданской службы.

Методологическая основа. В процессе написания исследования использовались диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой методы исследования, общенаучные и частно-научные приемы, включая системный подход; метод анализа и синтеза.

Теоретическую базу исследования составили труды таких ученых как: В.С. Бялт, В.И. Гойман, Е.В. Гончаровой, М.С. Зайцева, Ю. Кулаковой, Г.А. Майстренко и других.

В качестве **нормативной** базы работы использовались Конституция РФ, иные нормативные акты.

Работа основывается, прежде всего, на российских нормативно-правовых актах, где на первое место поставлен федеральный закон о государственной гражданской службе 2004 года и иные сопутствующие ему законы и подзаконные акты.

Эмпирическую основу исследования составили решения высших судов, а также опубликованная судебная практика судов нижестоящих инстанций.

Научная новизна заключается в том, что в исследование содержит ряд авторских предложений, направленных на решение существующих научных и практических проблем.

Положения, выносимые на защиту.

Проведенный анализ конституционных ограничений, сопутствующих статусу государственного служащего, позволил выявить ряд направлений их совершенствования в сфере государственной гражданской службы:

- необходимо более четко на законодательном уровне скорректировать перечень ограничений, содержащийся в статье 16 Закона о государственной гражданской службе, поскольку на сегодняшний день данный перечень включает помимо ограничений иные условия, которые к сути ограничений не имеет никакого отношения (например, наличие не снятой или непогашенной судимости), напротив – иные положения указанного Закона как раз содержат ограничения (например, статья 17 регламентирует запрет на осуществление предпринимательской деятельности);

- представляется необходимым в Законе о государственной гражданской службе более четко установить требования к стажу при его исчислении, дабы исключить возникновение таких неоднозначных ситуаций, как например, включение в стаж трудовой деятельности юрисконсультантом в организации и отказ в учитывании стажа по адвокатской деятельности;

- для исключения конфликта интересов на государственной службе следует обратить внимание на расширение списка родственников лицами, ведущими совместное хозяйство, но не зарегистрировавшими брак в органах ЗАГС. Также в данный список следует внести бабушек и дедушек, братьев и сестер родителей. Данные изменения позволят наиболее максимально ограничить проявления личного интереса на госслужбе;

- необходимо законодательно урегулировать возможность дальнейшей службы и карьерного роста в случаях повышения в должности близкого родственника и возникновения непосредственного подчинения. Как нам представляется, решением будет предложение подчиненному служащему о переводе в другое подразделение либо повышаемому служащему должности также в ином структурном отделе;

- необходимо внесение изменение в п.10 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующий запрет на ограничение свободы слова. В данном случае желательно внесение изменений в его формулировку с тем, чтобы нарушением обязательств, связанных с гражданской службой, признавались только случаи распространения заведомо недостоверной информации о деятельности государственных органов и их руководителей. Также представляется необходимым внести изменения в п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон №79), оставив в нем запрет на распространение конфиденциальной информации, но изъяв запрет на распространение служебной информации, не являющейся таковой.

- существует необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который должен «устанавливать возможность привлечения к ответственности в виде увольнения лиц, имеющих статус индивидуального предпринимателя и принятых на гражданскую службу, только в случае, если они после приема на службу фактически продолжали осуществлять предпринимательскую деятельность».

Также требуется обозначить обязанность данных лиц отказаться от наличия у них статуса предпринимателя, кроме того целесообразным было бы также предусмотреть сроки, в течении которых они обязаны будут прекратить статус предпринимателя.

Если в установленные сроки гражданский служащий не осуществил отказ от статуса индивидуального предпринимателя, он также, с нашей точки зрения, должен быть уволен со службы даже, если при этом он фактически предпринимательскую деятельность в этот период не осуществлял.

- запрет, содержащийся в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций. Необходимые исключения, в том числе и некоммерческих организаций, могут быть установлены федеральным законодательством.

Теоретическое значение результатов работы заключается в том, что выработанные автором результаты расширяют научную базу тематики исследования.

В **практическом** плане результаты настоящего исследования могут найти применение в целях совершенствования института государственной службы, а также при преподавании правовых дисциплин.

Содержание работы структурно представлено в трех главах, включающих шесть параграфов, работа также содержит введение, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика ограничений конституционных прав, связанных со спецификой государственной гражданской службы

1.1 Конституционно-правовая природа ограничений конституционных прав и их типология

Будучи зафиксированными в Конституции Российской Федерации, личные, политические и социально-экономические права человека приобретают конституционный характер. Исходя из данной посылки всякое ограничение этих прав, в том числе, те ограничения, с которыми в соответствии с законодательством о государственной службе сталкиваются должностные лица, также носит конституционный характер и тщательности государственного регулирования в данном отношении должно быть уделено самое повышенное внимание.

Конституционное регулирование, как пишет А.А. Подмарев, является «высшей формой правового регулирования. Именно Конституция закладывает самые фундаментальные основы правового регулирования общественных отношений с участием личности и составляет ту базу, которая образует конституционно-правовой статус личности, предопределяет содержание отраслевого регулирования» [36, с. 137].

Статья 2 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «человек, а так же его права и свободы являются высшей ценностью» [20].

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

«Ключевым вопросом теории и практики обеспечения основных прав является не столько вопрос о том, какие права гарантируются человеку или гражданину, сколько о том, каковы допустимые ограничения данных основных прав» [22, с. 56].

Данная проблема неоднократно озвучивалась в научной литературе, но общей точки зрения по поводу сущности понятия «ограничения» до сих пор среди специалистов нет.

По мнению А.В. Малько «ограничения - это установленные в Конституции и законодательстве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, используя свои права и свободы. Подобные границы «возводятся» в основном с помощью обязанностей и запретов, приостановлений и ответственности» [27].

В. И. Гойман определяет ограничение права как «осуществляемое в соответствии с предусмотренными законом основаниями и в установленном порядке сужение его объема» [12, с. 26].

А. Ф. Черданцев под ограничением понимает те случаи, «когда то или иное право или свобода в основном сохраняются, но ограничиваются их реализация на определенной территории, в определенный, точно обозначенный отрезок времени или применительно к какому-либо кругу субъектов» [63, с. 110].

Согласно мнению Конституционного суда РФ, указанному в постановлении № 15-П от 30.10.2003 года: «Ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры...» [37].

Цели ограничения права определяются также по-разному:

- «сдерживание противозаконного деяния в целях защиты общественных отношений» (А.В. Малько) [27];

- «запрет всего общественно вредного, исключая злоупотребление свободой» (В.А. Четвернин) [21, с. 30];

- «защита общества, прав и свобод (интересов) других лиц от произвола правопользователя» (В.И. Гойман) [12, с. 26];

- «необходимость уважения прав и свобод других людей и нормальное функционирование общества и государства» (В.В. Маклаков, Б.А. Страшун) [23, с. 133];

- «удовлетворение справедливых требований морали» (В.А. Толстик) [49, с. 169].

Что самое примечательное, по мнению некоторых правоведов цели и основания ограничений по своему содержанию идентичны [4, с. 179].

На основании изложенного можно сформулировать следующие условия, при которых возможно применение ограничений:

- законность,
- обоснованность,
- соразмерность.

По мнению И.Г. Смирновой, «соразмерность ограничения прав и свобод означает, что публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально-оправданным целям, что предполагает установление соотношения между ограничением прав и целью деятельности государственных органов и должностных лиц» [47, с. 29].

М. В. Баглай обращает внимание на то, что формулировка ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о возможности ограничения прав человека «в той мере, в какой это необходимо», «порождает беспокойство в связи с возможностью широкого толкования данного условия», но вместе с тем он же указывает, что принцип соразмерности «представляет собой гарантию от чрезмерных

ограничений прав и свобод человека и гражданина, выходящих за рамки необходимости» [4, с. 165-167].

Из изложенного становится понятным, что ограничение конституционных прав граждан должно иметь место только в том случае, если иными способами невозможно достижение поставленных целей. Только в таком случае будет соблюдаться условие соразмерности.

«В.И. Крусс в широком смысле ограничение предлагает понимать как родовое понятие («сущность»), а в узком (видовом) смысле - специфическую форму опосредования основных прав и свобод человека («содержание»). Именно с ограничением в узком смысле В. И. Крусс связывает изменение содержания прав человека, которое, однако, не должно трансформировать их сущность» [Цит. по: 33, с. 152].

Н.М. Казанцев выделяет типичные формы ограничения прав и свобод человека и гражданина по следующим направлениям:

- «- по содержанию (материальные и процессуальные);
- по формулированию в законе (прямые и косвенные);
- по формам ограничиваемых прав и свобод (политические, гражданские, экономические, социальные и культурные);
- по силе нормативно - правового акта (законные и подзаконные); по времени действия (постоянные и временные);
- по степени соответствия праву (правомерные и противоправные);
- по характеру полноты (полные (признание гражданина недееспособным ст.29 ГК РФ) и частичные (ограничение дееспособности гражданина ст.30 ГК РФ);
- по месту действия (на всей территории государства и работающие на отдельной территории);
- по уровню власти, принявшему правоограничивающий акт (федеральные акты, акты субъектов федерации РФ, акты местных органов власти, акты ведомственных органов);

- по субъекту правового ограничения (ограничения, распространяющиеся на все субъекты ограничение прав человека, ограничения прав определенного круга граждан, ограничения прав специальных субъектов)» [17, с. 89].

Определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям только федерального законодателя, однако и он не свободен в своих решениях.

Соответствие этих границ установленным Конституцией критериям может быть предметом судебной проверки, имея при этом в виду, что такие ограничения должны быть соразмерны конституционным целям ограничений и соответствовать характеру и природе отношений государства и гражданина. Обобщая вышесказанное необходимо отметить, что правовое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина является необходимым элементом достижения баланса между интересами личности, общества и государства. В завершении стоит добавить, что институт правоограничений и запретов, предусмотренных действующим российским законодательством в отношении государственных гражданских служащих, занимает важное место в выполнении задачи построения эффективной модели государственной службы в Российской Федерации.

Данные ограничения можно условно разделить на две группы:

- ограничения, действующие в отношении лиц, желающих заместить должность гражданской службы (например, гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу);

- ограничения, распространяющиеся на лиц, уже осуществляющих государственно-служебные полномочия (например, гражданин не может оставаться на должности гражданской службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства).

1.2 Специфика государственной службы, обуславливающая необходимость ограничения конституционных прав государственных служащих, и их сущность

Построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти и государственной службеной деятельности это важнейшая задача, как всего нашего государства, так и каждого субъекта Российской Федерации. Поскольку государственная служба является ключевым элементом всей системы государственного управления, без повышения эффективной работы этого инструмента невозможны преобразования во многих областях и сферах общества и государства.

Любое государство работает на основе специально созданного аппарата, который осуществляет государственное управление. В общем виде государственный аппарат, действующий на профессиональной основе, представляет собой совокупность государственных служащих, объединенных общими целями, задачами и наделенных властными полномочиями по реализации функций, которые на них возложены.

Необходимо сказать, что государственный аппарат – это одна из основных составляющих любого государства, и ее существование не зависит ни от одной его формы. Именно государственные служащие решают практические задачи, которые направлены на реализацию функций государства. При этом успешное развитие государства зависит от профессионального построения системы государственного управления и организации труда государственных служащих [63].

Идея государственного служения имеет многовековой исторический опыт. Правители российского государства неоднократно пытались решить проблему выстраивания бескорыстного и эффективного государственного управления. Но, видимо, эта проблема далека от идеального решения. Современная законодательная база нацелена на жесткое регулирование данного вопроса, чтобы недопустить возможных в данном отношении

злоупотреблений. Государство проводит целенаправленную политику на создание государственной гражданской службы в рамках формирования правового государства, но пока это не удается сделать в практической реальности.

Учеными издавна отмечалось, что госслужащие являются «лицом государства»[11].

Российская Федерация - государство, обладающее мощным государственным аппаратом. Структура и состояние данного аппарата по большому счету обеспечивается государственной службой.

В трудах советских ученых [8; 55] государственная служба рассматривалась как служение обществу (народу), как деятельность государственных служащих, обусловленные задачами, стоящими перед государством, необходимостью исполнения государственных поручений. Представляется, что и в настоящее время указанное определение назначения государственной (в том числе государственной гражданской) службы сохраняет свою актуальность.

В науке сложилось два основных подхода к пониманию сущности государственной службы: деятельностный (функциональный) и институциональный.

С точки зрения институционального подхода государственная служба рассматривается в качестве социально-правового института.

Сторонники деятельностного (функционального) подхода рассматривают государственную службу через призму профессиональной служебной деятельности по реализации государственных полномочий. Данный подход разделяет и российский законодатель, отмечая направленность государственной службы на обеспечение реализации властных полномочий государства.

Из деятельностного подхода вытекает политический характер государственной службы. Государство является собственно политическим институтом, основной целью и смыслом существования которого является

осуществление политической власти. Государственная гражданская служба, как и государственная служба в целом, является важнейшим институтом государственного управления, неотъемлемой частью самого государства.

Государственная служба может рассматриваться как профессиональная деятельность в аппарате государственного управления, которая преследует следующие цели:

- удовлетворение материальных потребностей людей и обеспечению определенного уровня жизни;
- обеспечение и исполнение полномочий государства и его органов;
- осуществление от имени государства управления государственной собственностью;
- контроль за соблюдением государственного законодательства;
- приведение структуры аппарата государственной власти в соответствие с основными задачами государственной службы.

Государственная служба представляет собой особый вид профессиональной деятельности. Специфика и отличие государственной службы от иных видов деятельности обусловлена её сущностью, а именно, что данная служба носит публичный характер, поскольку осуществляется в органах публичной власти [70].

«Проводимые в России преобразования государственного аппарата указывают на постоянные изменения, относящиеся к правовому регулированию труда служащих органов государственной власти» [69].

По мнению С.С. Юрецкой «в связи с многообразием определений понятия государственной службы для понимания основных ее характеристик, целесообразней брать во внимание определения, установленные в нормативно-правовых актах» [65, с. 11].

Так, согласно принятому в 2003 году Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» «государственная служба – это профессиональная служебная

деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц» [57].

Уже исходя из анализа данного определения, можно сделать обоснованный вывод о том, что законодатель не совсем правильно определил данное понятие, поскольку в нем присутствует самореференция. То есть понятие «служба» определено через понятие «служебная деятельность».

Г.В. Атаманчук пришел к такому мнению, что «государственная служба – это институт публичный, имеющий всеобщий характер и принадлежащий всему народу в целом. Другими словами, он не должен и практически не может удовлетворять интересам конкретного лица» [3, с. 16].

По мнению Н.М. Казанцева, «государственная служба есть важнейшая составная часть публичного права, которая выражает суверенное право народа на профессиональное ведение дел демократического государства, являющихся общими для всего народа» [17, с. 10].

Вообще слово «служба» можно определить несколькими вариациями – деятельность человека; место осуществления какой-либо деятельности, а также данная категория имеет религиозный аспект.

Для нас наиболее важным является подходить к данному определению именно как к деятельности человека. Более конкретно, это деятельность не любого человека, а определенного государственного служащего.

Государственная служба всегда вызывала и до сих пор вызывает общественный интерес, тем, что она призвана выполнять функции государства в различных сферах жизнедеятельности общества. В ее руках сосредоточены финансы и материальные ресурсы страны, поэтому от эффективной деятельности данного института зависит обеспечение безопасности граждан, общества.

Совершенствование государства как особой политической системы есть суть системы её публичных органов, позволяющей в наши дни сказать, что государственная служба является традиционный административно-правовым институтом, включающим совокупность однородных

управленческих норм. Характерной особенностью государственной службы является её всеобъемлющий характер, проявляющийся, с точки зрения механизма государства.

При этом данный институт тесно взаимосвязан с институтом системы государственного управления и эта взаимосвязь должна постоянно учитываться в процессе модернизации системы государственного управления.

Институт государственной службы является многоаспектным понятием. Познанию этого сложного явления способствует рассмотрение несколько подходов.

Первый из них акцентирует внимание на системоустанавливающую, политико-правовую, институциональную сторону госслужбы, которая проявляется исторически, при любых формах и типах государства.

Второй подход позволяет сосредоточить внимание на социальной сущности госслужбы как явления, неразрывно связанного с существованием общества; эта сторона госслужбы не утрачивается, а наоборот - совершенствуется при переходе общества к своему новому качеству - гражданскому обществу.

Третий подход указывает на системную составляющую рассматриваемого политико-правового явления, когда оно выступает в виде совокупности различных видов публичной деятельности.

Четвертый подход дает внутриорганизационную характеристику государственной службы путем показа совокупности определенным образом структурированных видов государственной службы и их разновидностей в рамках гражданской, военной службы и правоохранительной службы в нашей стране.

Наконец, нельзя не отметить такую важную сторону госслужбы, как её функциональное выражение, проявляющееся в повседневной работе всех государственных органов, в которых осуществляется государственная служба.

Характеризуя государственную службу и её субъектов, нельзя не отметить, что в своих взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами государственные служащие обладают весьма широкими дискреционными полномочиями, и в этой связи, как отмечают отдельные авторы, существует серьезнейшая проблема нормативно-точного определения их полномочий, а в необходимых случаях - более строгого нормативного их ограничения.

Впрочем, не менее серьезной, как свидетельствуют отдельные исследования, выступает проблема взвешенного, нормативно-определенного, предела ограничения общего правового статуса лиц, поступивших на государственную службу.

Можно сделать вывод о том, что государственная служба – явление сложное, многоплановое. Основное назначение государственной службы заключается в эффективном осуществлении функций государственного управления с учетом общественного мнения, с обеспечением прав и свобод человека, направленностью на повышение качества жизни населения.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» одним из видов государственной службы является государственная гражданская служба. Поскольку гражданская служба входит в систему государственной службы Российской Федерации, то ранее указанные особенности государственной службы в равной степени характерны и для государственной гражданской службы и рассматриваются как общие признаки последней..

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «государственная гражданская служба Российской - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц,

замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации» [58].

В данном определении государственной гражданской службы можно выделить несколько признаков:

- государственная гражданская служба представляет собой профессиональную деятельность;
- в рамках осуществляемой деятельности государственная гражданская служба реализует компетенцию государственных органов;
- данная деятельность, направлена на обеспечение функционирования государственных органов [67];
- должностные лица обязаны исполнять свои должностные обязанности, то есть здесь ссылаются на конкретного субъекта, наделенного государственновластными полномочиями, так как он выполняет обязанности российского государства.

Таким образом, государственная гражданская служба Российской Федерации является видом общественно полезной профессиональной служебной деятельности, которая носит обеспечивающий характер.

Как отмечает Т.М. Макосейчук «к органам государственной власти, в которых функционирует государственная служба, следует относить на уровне Российской Федерации Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, центральные органы исполнительной власти Российской Федерации в виде федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств. На уровне субъектов Российской Федерации к таким органам следует относить законодательный орган и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, а также центральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в виде министерств, государственных комитетов, главных управлений, управлений и департаментов» [26, с. 101].

Таким образом, как указывает Е.С. Чанов «государственная служба, являясь разновидностью публичной службы, обеспечивает властные полномочия и управленческие функции» [62, с. 46].

Е.В. Гончарова отмечает, что «установленные российским законодательством в отношении государственных служащих ограничения и запреты, касающиеся некоторых конституционных прав и свобод, компенсируются предоставлением им ряда льгот и преимуществ» [13, с. 433].

Эти ограничения и запреты касаются, прежде всего, личных, политических и социально-экономических прав и свобод государственных служащих.

По мнению Е.А. Садовского «ограничение некоторых прав государственных служащих определяется условиями службы и ее особым характером» [46, с. 85].

Так, не вызывает сомнений ограничение конституционного права на неприкосновенность частной жизни в отношении государственных служащих, по роду занятий допущенных к государственной тайне. Обоснованным является и запрет в отношении этой категории государственных служащих, касающийся права на свободный выезд за пределы РФ, который предусмотрен ч.2 ст.27 Конституции РФ[56].

Можно отметить, что правовые ограничения прав и свобод государственных служащих являются законным средством сдерживания незаконного поведения этих граждан в пределах, установленных законом.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что специфика государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих, который включает обусловленные характером такой деятельности права и обязанности государственных гражданских служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной гражданской службой, а также предоставляемые им гарантии [6].

«Ограничения конституционных прав государственных служащих необходимо рассматривать как неотъемлемый элемент их правового статуса. Здесь нужно отметить, что не все ученые согласны с включением ограничений, связанных с государственной службой в содержание правового статуса государственного служащего» [62, с. 42].

Так, например, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов полагают, что «к элементам статуса гражданского и муниципального служащего ограничения отнесены ошибочно. Указанные в законе «ограничения» (недееспособность, судимость, наличие гражданства иного государства и прочее) как таковые не ограничивают прав гражданского и муниципального служащего, а прекращают его статус в качестве такового» [41].

Всеобщая декларация прав человека [9], принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, предусматривает право каждого человека на равный доступ к государственной службе в своей стране.

Еще одним важным международным актом в области государственной гражданской службы является Международный пакт о гражданских и политических правах [29], согласно положениям которого каждый гражданин в своей стране должен иметь право беспрепятственного доступа к государственной службе.

Основным законом в РФ, установившим основы государственной гражданской службы, является Конституция Российской Федерации, поскольку, во-первых, данный нормативный правовой акт обладает в правовой системе России высшей юридической силой.

Данное обстоятельство означает, что любой закон, регулирующий те или иные отношения в различных областях, не должен противоречить положениям Конституции Российской Федерации, в противном случае будут применяться положения Основного закона России.

Во-вторых, Конституция РФ закрепляет основополагающие начала государственной гражданской службы.

Так, закрепляя в своих положениях основы конституционного строя, федеративное устройство, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, а также равный доступ к государственной службе, Конституция РФ выступает основным регулятором в области отношений, связанных с государственной гражданской службой. Федеральное законодательство также имеет огромное значение в области организации государственной гражданской службы, но оно принимается непосредственно на основании Конституции Российской Федерации.

К основным федеральным законам, регламентирующим отношения, связанные с поступлением, прохождением и организацией государственной гражданской службы, относятся Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [57] и Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [58].

Принятый в 2003 году Федеральный закон № 58-ФЗ носит рамочный характер по отношению к принятому в 2004 году Федеральному закону № 79-ФЗ, поскольку определяет только основы государственной службы, при этом разграничивая такую службу на несколько видов: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Данный закон закрепляет общие положения относительно перечисленных видов государственной службы, не конкретизирует организационные характеристики указанных видов государственной службы.

Статьей 11 Трудового кодекса Российской Федерации [50] установлено, что на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации,

законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе.

К иным законам, предусматривающим обязанности, ограничения и запреты для лиц, замещающих либо замещавших должности государственной гражданской службы, относится Федеральный закон Российской Федерации № 273 «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 года (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») [59].

Данный закон имеет большое значение для антикоррупционной деятельности, поскольку содержит легальное определение понятия «противодействие коррупции», а также все основы противостоянию данному негативного явления.

К подзаконным актам, регулирующим отношения, связанные с государственной гражданской службой, относятся указы Президента Российской Федерации о государственной службе. Данные указы можно разделить на следующие виды:

1) указы, связанные с организацией государственной службой (например, Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [51]);

2) указы, связанные с переподготовкой, повышением квалификации государственных служащих (например, Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [52]);

3) указы, связанные с денежным содержанием государственных служащих, финансированием государственной службы в целом (например, Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» [53]).

Постановления Правительства РФ по своей сути также являются подзаконными актами, имеют немаловажное значение в сфере госслужбы.

Данные нормативные правовые акты создают сущность управления федеральной государственной службой, которая выражается в создании проектов нормативных актов, регулирующих государственную гражданскую службу, организация проведения аттестаций, конкурсов на замещение вакантных должностей, формирование конкурсных комиссий и т.д.

К числу подзаконных нормативных актов, регламентирующих область отношений государственной гражданской службы, относятся также акты федеральных органов исполнительной власти. Указанные нормативные правовые акты устанавливают особенности прохождения государственной гражданской службы в данных органах. К таким подзаконным актам, например, Письмо Минтруда России от 22.06.2012 № 17-1/10/1-248 «О разъяснении практики применения статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [35].

Подводя итоги вышесказанному можно отметить следующее.

Государственная служба представляет собой сложное, многоплановое явление. Основное назначение государственной службы заключается в эффективном осуществлении функций государственного управления с учетом общественного мнения, с обеспечением прав и свобод человека, направленностью на повышение качества жизни населения.

Поскольку гражданская служба является самостоятельным видом государственной службы то, следовательно, характеризуется как общими для государственной службы, так и собственными, специфическими признаками.

Общие признаки заключаются в публичном характере службы и осуществлении ее в форме профессиональной служебной деятельности граждан. Основным общим признаком государственной службы и государственной гражданской службы является социальная значимость деятельности госслужащих, направленной на реализацию публичного интереса.

Социальный аспект гражданской службы проявляется в ее взаимодействии с гражданским обществом, что подразумевает учет мнения

населения при принятии решений по наиболее важным вопросам экономической, социальной, культурной и многих других сфер жизни общества. Однако вышеизложенная модель государственной гражданской службы как социального института реализована в России не полностью и является в некоторой степени идеалом, к которому российскому обществу и государству еще нужно стремиться.

В связи с вышесказанным в сущности и государственной службы, и государственной гражданской службы приоритет отдается служению интересам государства, а не общества.

Представляется, что определение понятия «государственная гражданская служба», содержащееся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является недостаточным, поскольку не в полной мере раскрывает содержание гражданской службы. Кроме того, оно осуществляется через тождественные понятия «государственная служба», «служебная деятельность», что снова, в конечном счете, не позволяет раскрыть сущность гражданской службы. Поэтому вопрос о пересмотре и корректировании легального определения государственной гражданской службы остается открытым.

Таким образом, на основании проведенного исследования государственную гражданскую службу предлагается рассматривать в двух основных аспектах:

- как вид государственной службы – а, следовательно, как вид социально значимой деятельности по обеспечению реализации публичного интереса;
- как профессиональную, осуществляемую постоянно и на платной основе, служебную деятельность компетентных служащих на должностях гражданской службы.

В качестве дополнительного аспекта, позволяющего раскрыть сущность гражданской службы, предлагается рассматривать последнюю как науку о функционировании государственного аппарата.

Такой подход позволит более обдуманно и рационально подходить к вопросам организации и осуществления гражданской службы с учетом ее специфики.

Возвращаясь к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отметим, что статья 16 данного закона содержит положения, устанавливающие ограничения, связанные с гражданской службой, а именно гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции федеральными законами;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту);

12) непредставления сведений о размещении сведений в сети «Интернет».

Стоит отметить, что указанный перечень весьма эклектичен и неоднороден. Например, в качестве ограничения, связанного с прохождением государственной гражданской службы, рассматривается представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу.

Однако, здесь не совсем понятно – если предоставление указанных документов является ограничением, то что выступает правом в данной ситуации. Или это и есть само право, но если это так, то это вызывает еще больше вопросов.

Пункт 3 части 1 статьи 16 закрепляет такое ограничение, связанное с прохождением государственной гражданской службы, как отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений.

Однако полагаем, что регламентация в законодательстве указанного отказа является скорее условием, чем ограничением. Это является более корректным.

То же самое касается такого ограничения как непредставление установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу (п. 9 ч.1. ст. 16), поскольку более корректным считать данное положение обязанностью, а не ограничением.

Таким образом, необходимо более четко на законодательном уровне скорректировать перечень ограничений, содержащийся в статье 16 Закона о государственной гражданской службе, поскольку на сегодняшний день данный перечень включает помимо ограничений иные условия, которые к сути ограничений не имеет никакого отношения (например, наличие не снятой или непогашенной судимости), напротив – иные положения указанного Закона как раз содержат ограничения (например, статья 17 регламентирует запрет на осуществление предпринимательской деятельности).

Любое государство работает на основе специально созданного аппарата, который осуществляет государственное управление. В общем виде государственный аппарат, действующий на профессиональной основе, представляет собой совокупность государственных служащих, объединенных общими целями, задачами и наделенных властными полномочиями по реализации функций, которые на них возложены.

Построение эффективно функционирующей системы органов государственной власти - это важнейшая задача, как всего нашего государства, так и каждого субъекта Российской Федерации, так как государственная служба является ключевым элементом всей системы государственного управления, без повышения эффективной работы этого инструмента невозможны преобразования во многих областях и сферах общества и государства.

Государственная служба представляет собой сложное, многоплановое явление. Основное назначение государственной службы заключается в эффективном осуществлении функций государственного управления с учетом общественного мнения, с обеспечением прав и свобод человека, направленностью на повышение качества жизни населения.

Государственная гражданская служба, как и государственная служба в целом, является важнейшим институтом государственного управления, неотъемлемой частью самого государства.

Государство является собственно политическим институтом, основной целью и смыслом существования которого является осуществление политической власти. Государственная гражданская служба, как и государственная служба в целом, является важнейшим институтом государственного управления, неотъемлемой частью самого государства.

Поскольку гражданская служба является самостоятельным видом государственной службы то, следовательно, характеризуется как общими для государственной службы, так и собственными, специфическими признаками.

Общие признаки заключаются в публичном характере службы и осуществлении ее в форме профессиональной служебной деятельности граждан. Основным общим признаком государственной службы и государственной гражданской службы является социальная значимость деятельности госслужащих, направленной на реализацию публичного интереса.

Таким образом, на основании проведенного исследования государственную гражданскую службу предлагается рассматривать в двух основных аспектах:

- как вид государственной службы – а следовательно, как вид социально значимой деятельности по обеспечению реализации публичного интереса;
- как профессиональную, осуществляемую постоянно и на платной основе, служебную деятельность компетентных служащих на должностях гражданской службы.

Институт правоограничений, предусмотренных действующим российским законодательством в отношении государственных гражданских служащих, занимает важное место в выполнении задачи построения эффективной модели государственной службы в Российской Федерации.

Данные ограничения можно условно разделить на две группы:

- ограничения, действующие в отношении лиц, желающих заместить должность гражданской службы (например, гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу);
- ограничения, распространяющиеся на лиц, осуществляющих государственно-служебные полномочия (например, гражданин не может оставаться на должности гражданской службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства).

Правовое регулирование ограничений и запретов для государственных служащих регулируется базовым законом «О государственной гражданской службе», но не ограничивается только им. Необходимость применения и регулирования рассматриваемых ограничений связана с особым статусом госслужащих в управлении государством и решении общественных проблем.

Указанные правовые ограничения являются законным средством сдерживания поведения государственных гражданских служащих в пределах, установленных законом. Соблюдение подобных ограничений в повседневной

деятельности государственного служащего выступает гарантией правомерности подобной деятельности, позволяет избежать совершения многих «служебных» правонарушений, в частности, коррупционного характера.

Внешне ограничения и запреты могут казаться недемократической формой регулирования. Но, в действительности, они позволяют реализовывать человеку свои права и свободы, указывая те границы, за которые переходить недопустимо. Это связано с тем, что подобные нормы формулируются в правовых актах формально определенно и императивно, не допуская многозначного толкования.

Однако необходимо более четко на законодательном уровне скорректировать перечень ограничений, содержащийся в статье 16 Закона о государственной гражданской службе, поскольку на сегодняшний день данный перечень включает помимо ограничений иные условия, которые к сути ограничений не имеет никакого отношения (например, наличие не снятой или непогашенной судимости), напротив – иные положения указанного Закона как раз содержат ограничения (например, статья 17 регламентирует запрет на осуществление предпринимательской деятельности).

Глава 2 Ограничения конституционных прав, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу

2.1 Ограничение права равного доступа к государственной гражданской службе

Одним из элементов правового статуса российского гражданина является его возможность участвовать в управлении делами государства и общества, в том числе непосредственно, путем осуществления государственной службы. В этом конституционно-правовом положении находит свое выражение один из главных признаков права - признак равного масштаба действия юридической нормы на тех или иных лиц. Как отмечается в специальной литературе, принцип равенства «был и остается одним из важнейших идеалов справедливого общественного устройства».

Во всех уровнях государственной власти, а в рамках нашей исследуемой работы - на государственной гражданской службе, ощущается острая потребность в квалифицированных кадрах, способных эффективно осуществлять служебную деятельность[44].

В качестве важнейшей проблемы, вызывающей необходимость дальнейшего реформирования системы государственной службы, многими авторами рассматривается непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы, в основе которой должны лежать такие обстоятельства, как «...равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего; профессионализм и компетентность гражданских служащих; защищенность гражданских

служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность».

Согласно п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Под «дискриминацией», согласно ст. 2 рассматриваемого документа следует понимать изменение положения любого лица в зависимости от его расы, цвет кожи, пола, религии, языка, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства [29].

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» [16].

Здесь стоит добавить, что право это не является абсолютным и допускает некоторые легальные ограничения [31].

Необходимо подчеркнуть, что поступление на государственную службу и её исполнение может быть только добровольным. Несмотря на очевидность такого положения, гипотетически может возникнуть ситуация, когда на службу будут призывать в порядке очередности. Именно для таких случаев актуальным, по мысли отдельных авторов, выступает тщательное исследование проблем добровольности в её правовом выражении.

В соответствии с вышеизложенным и на основании выводов, сделанных в первой главе, можно выделить следующие ограничения права на равный доступ к государственной гражданской службе:

– признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

– осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

– наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу;

– близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– приобретение гражданства другого государства;

– наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

– признание лица не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований;

– достижение предельного возраста нахождения на государственной гражданской службе;

- непредставления сведений о размещении сведений в сети «Интернет».

Далее рассмотрим данные ограничения более подробно.

В первую очередь Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничивает возможность прохождения государственной гражданской службы, связанное с личностью гражданина: отсутствие необходимого объема дееспособности, наличие определенных видов заболеваний, судимости.

Можно с небольшой оговоркой согласиться с первыми двумя основаниями ограничения доступа к службе.

Интерес, например, представляет признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Легальное определение дееспособности содержится только в гражданском законодательстве. Пункт 1 статьи 21 Гражданского кодекса РФ

определяет ее как самостоятельная способность гражданина приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя обязанности и исполнять их.

Соответственно, полная дееспособность означает, что человек осознает свои действия, может руководить ими и нести ответственность, что вытекает из п. 1 ст. 30 ГК РФ о недееспособности.

В случае пристрастия к азартным играм, злоупотребления алкоголем и разного рода наркотиками, гражданин, по решению суда, может быть ограничен в дееспособности. Гражданский кодекс РФ привязывает данную норму к ухудшению материального положения семьи и направлена на защиту ее интересов. Никакого отношения к интересам государственной службы она не имеет, поэтому, по мнению некоторых юристов, данное ограничение является малообоснованным [42; 25].

Довольно спорным представляется выделение такого ограничения для поступления на государственную гражданскую службу, как осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

Стоит отметить, что по сложившейся в данном отношении практике факт умолчания даже о погашенной судимости может повлечь увольнение, несмотря на то, что в законе об этом прямо не указывается. Однако судебная практика отвечает именно таким образом на вопрос о надлежащем разрешении описанного правового конфликта.

Подобную правоприменительную практику ярко демонстрирует Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2016 года № 48-В10-9 [34].

Следующим значимым ограничением является наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу.

Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную службу и являющихся основанием для прекращения контракта, установлен Приказом Минздравсоцразвития в 2009 году [43] и ограничивается психическими расстройствами (шизофрения, умственная отсталость), расстройствами поведения (расстройство настроения), нервными болезнями (эпилепсия).

Такой подход представляется обоснованным в связи с тем, что служащий, страдающий такими заболеваниями, представляет общественную опасность, он, в частности, не сможет качественно выполнять возложенные обязанности.

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.

С позиции задач государственной службы такое ограничение оправдано в связи с необходимостью исключения конфликта интересов и коррупционности [61, с 10]. Федеральная государственная гражданская служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным обликом государственного гражданского служащего. Еще в дореволюционный период развития отечественной государственной службы прослеживается стремление нормативно регулировать моральные качества служащего. Так в XIX веке условием принятия на государственную службу было обладание гражданской честью.

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 [58].

Однако, следует обратить внимание предложение касательно возможного расширения списка родственников лицами, ведущими совместное хозяйство, но не зарегистрировавшими брак в органах ЗАГСа.

Также в данный список представляется необходимым и полезным в плане осуществления практического противодействия коррупции на государственной службе внести бабушек и дедушек, братьев и сестер родителей. Данные изменения позволят наиболее максимально ограничить проявления личного коррупционного интереса на госслужбе.

В законодательстве также не решен вопрос о некоторых последствиях рассматриваемого ограничения. Если рассматриваемый вопрос можно так или иначе разрешить при назначении служащего на должность, то нет надлежащей регламентации того, как необходимо будет поступать в случае если родственные отношения возникли впоследствии между сослуживцами. Нет ответов на вопросы такого плана – стоит ли их обоих освобождать от должности или освободить от должности следует кого-то одного из них, а в последнем случае – кого именно; как быть, если один из родственников делает успешную карьеру, а другой становится подчиненным. Очевидно, что здесь нарушается право на продвижение по службе по условию наличия родственных связей. Не отрегулировано и понятие «подконтрольности», которая может приобретать самые разнообразные формы (общая, ведомственная и так далее).

Очевидно, что право на карьерный рост не может быть ограничено данным основанием. Поэтому представляются возможными предложить несколько вариантов разрешения такой коллизии:

- предложение о переводе на другую должность гражданской службы лица, которое становится непосредственно подчинено или подконтрольно повышаемому служащему;

- предоставление повышаемому служащему новой должности в ином структурном подразделении органа государственной власти и т.п.

Названные варианты, однако, требуют добровольного согласия и одного и другого служащего, поэтому необходима скорейшая разработка механизма обеспечения карьерного роста служащего в случае возможности

возникновения отношений служебной зависимости (соподчиненности) в процессе служебного роста (повышения).

Отдельно стоит отметить такое явление как «конфликт интересов» на госслужбе. В США и европейских странах это понятие издавна и оживленно применяется как на обыденном, так и на нормативном уровне. В ходе реформирования российской государственной службы данное определение тоже появилось и утвердилось в нормативно-правовой базе. Таким образом, был нормативно закреплён нравственный аспект данного явления, потому как конфликт интересов — это изначально нравственное явление.

Существование конфликтов интересов — показатель не только множественных издержек в системе и структуре государственной власти, но и трудностей профессиональной этики, служебного поведения, специфики личностных качеств федеральных государственных гражданских служащих. Изменить сформировавшуюся обстановку можно лишь посредством повышения эффективности работы государственного аппарата, его реальной переориентации на служение обществу.

В связи с поправкой к Конституции РФ 2020 года значительный общественный интерес был проявлен к такому традиционносуществующему ограничению, как приобретение гражданства другого государства либо наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. На государственной гражданской службе возможность состоять подобного рода государственные гражданские служащие утрачивают.

Рассматриваемые ограничения имеют конституционную природу, поскольку:

- во-первых, ст. 32 Конституции РФ называет единственную категорию граждан, правомочных замещать должности государственной службы, - граждане Российской Федерации;

- во-вторых, ст. 15 Конституции РФ закрепляет приоритет международных договоров РФ над внутренним законодательством и определяет их в качестве составной части российской правовой системы;

- в-третьих, ст. 62 Конституции РФ определяет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Следовательно, в определенных случаях, оговоренных в международных договорах, лица, имеющие соответствующее гражданство иностранного государства, могут находиться на должностях гражданской службы.

На практике также возникает вопрос, о наличии двойного гражданства у госслужащего.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не регулирует ситуацию, складывающуюся например, в связи с тем, что гражданин России может потенциально получить двойное гражданство, при этом оставаться жить на постоянной основе в России [7].

Следует отметить, что в Федеральном законе № 79-ФЗ данные ограничения не получили качественного развития, поскольку в нем не содержится даже общего регулирования многих возможных ситуаций, например, каковым является момент прекращения служебного правоотношения в случае осуществления гражданским служащим процедуры приобретения второго гражданства без отказа от гражданства Российской Федерации и т.п.

Однако при отсутствии вышеназванных исключений ст. 41 Закона определяет, что гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется на основе расторжения служебного контракта:

- со дня выхода из гражданства Российской Федерации;

- со дня приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Специфическим ограничением является признание лица не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований. Данное ограничение введено в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральным законом от 02.07.2013 № 170-ФЗ [60].

Пункт 11 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ ограничивает доступ лицам, признанными не прошедшим срочную военную службу (исключение составляет служба по контракту), не имея на то законных оснований. Срок ограничения составляет 10 лет со дня истечения срока обжалования заключения призывной комиссии или вступления в законную силу судебного решения.

Данное ограничение стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Позиция Суда состоит в том, что «к государственным гражданским служащим предъявляются повышенные репутационные требования, поэтому норма закона представляет особое дисквалифицирующее препятствие для лиц, исходя из признания того, что их доступ к гражданской службе может не только умалять престиж самой по себе военной службы» [39].

С 1 января 2014 года, согласно закону о воинской обязанности и службе, сведения о таких гражданах должны содержаться в документах воинского учета. Порядок и условия данной процедуры регламентируется специальным Положением. Кроме того, в ст. 328 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), такие действия квалифицируются как преступление. Вместе с тем, данное ограничение не совсем обосновано, так как оно не ставится в зависимость от снятия или погашения судимости, привлечения к ответственности. Кроме того, призывные комиссии являются органами, создаваемые на временной период и не обладают властными полномочиями. Поэтому их решения могут вызывать правовые сомнения.

Если говорить о содержательной стороне нормы, то высказываются мнения, что связать навыки, полученные за время прохождения военной службы, с требованиями, предъявляемыми к государственным гражданским служащим, невозможно.

Ограничением, связанным с личностью государственного гражданского служащего является достижение предельного возраста нахождения на государственной гражданской службе. Последнее текстуально содержится не в ст. 16, а в ст. 25.1. Федерального закона № 79-ФЗ.

В настоящее время оно сформулировано следующим образом: «предельный возраст пребывания на гражданской службе - 65 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учреждаемую для содействия лицу, замещающему государственную должность, срок гражданской службы с согласия данного гражданского служащего может быть продлен по решению представителя нанимателя до окончания срока полномочий указанного лица. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившими его на должность государственным органом или соответствующим должностным лицом».

Последним ограничением прав государственного служащего, рассмотренным в рамках данного параграфа, является непредставления таким сдуэазеим сведений о размещении сведений в сети «Интернет».

Пункт 12 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает ограничения, связанные с непредставлением информации об общедоступной информации, данных, позволяющих ее идентифицировать на сайтах (их страницах) в Интернете.

В настоящее время складывается практика применения подобного рода ограничения; необходимым, например, является разработка механизмов, позволяющих проверить подобного рода ограничение, фиксирование тех особенностей, которые в сложившихся условиях должна приобретать деятельность соответствующих контрольных структур в аппарате государственной гражданской службы.

Рассмотренные в совокупности, рассмотренные требования представляют собой систему конституционных ограничений прав и интересов государственного гражданского служащего; характер и направленность подобного рода ограничений весьма специфичен, в связи с чем он предполагает разработку специальных механизмов, служащих для того, чтобы проверить качество исполнения соответствующими государственными гражданскими служащими существующих требований.

2.2 Требования к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу

В силу того, что государственная служба представляет собой своеобразный процесс, можно говорить о его стадиях, состоящих из поступления на государственную службу, её прохождение (собственно служение, как его определяют известные ученые-административисты) и окончание (прекращение) публичной деятельности в названном качестве.

А.Ф. Ноздрачев констатирует, что «Конституцией Российской Федерации и отраслевым законодательством закрепляются специальные условия реализации права на доступ к государственной службе. Под условиями поступления на государственную службу имеются в виду фактические обстоятельства, имеющие юридическое значение, исключительно при наличии которых и могут возникнуть государственно-служебные отношения» [32, с. 316].

Согласно Закону о системе государственной службы в Российской Федерации условиями поступления на государственную службу являются:

- наличие российского гражданства;
- владение государственным языком;
- достижение возраста 18 лет;
- соответствие квалификационным требованиям к соответствующей должности государственной службы.

Согласно статье 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего образования. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для федеральных гражданских служащих установлены Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 16 [54].

Нельзя не отметить, что согласно буквальной формулировке части 5 статьи 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указом Президента Российской Федерации должны быть установлены квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки. Между тем, соответствующий Указ Президента РФ термина «опыт работы» не содержит. В литературе отмечается, что данное понятие законодателем точно не определено.

Д. Каримов полагает, что «в данное понятие можно включить выполнение работ (оказание услуг) на основании гражданско-правовых договоров, если они позволяют определить периоды их совершения (оказания), а следовательно, определить и продолжительность такого опыта работы» [18].

Действительно, считаем необходимым в Законе о государственной гражданской службе более четко установить требования к стажу при его исчислении, дабы исключить возникновение таких неоднозначных ситуаций, как например, включение в стаж трудовой деятельности юрисконсультom в организации и отказ в учитывании стажа по адвокатской деятельности;

Одним из элементов правового статуса российского гражданина является его возможность участвовать в управлении делами государства и общества, в том числе непосредственно, путем осуществления государственной службы. В этом конституционно-правовом положении находит свое выражение один из главных признаков права - признак равного масштаба действия юридической нормы на тех или иных лиц. Как отмечается в специально литературе, принцип равенства «был и остается одним из важнейших идеалов справедливого общественного устройства».

Правовое регулирование ограничений для государственных служащих регулируется базовым законом «О государственной гражданской службе», но не ограничивается только им. Такая необходимость связана с особым статусом госслужащих в управлении государством и решении общественных проблем.

Ограничения, связанные с государственной службой, изложены императивно и формально определенно, не допуская расширительного толкования. Вместе с тем некоторые из этих норм (например, ограничение доступа к службе по причине ограниченной дееспособности) не в полной мере обоснованы законодателем, а ограничения, связанные с родственными отношениями, не разъясняет механизм коллизий в ходе осуществления служебной деятельности. Еще одним недостатком правовой конструкции

существующей в данном направлении является ее бланкетный характер в отношении отдельных норм, а также запретов и ограничений в целом. Такой подход затрудняет правомерное поведение, так как требует постоянного отслеживания законодательства.

Считаем необходимым в Законе о государственной гражданской службе более четко установить требования к стажу при его исчислении, дабы исключить возникновение таких неоднозначных ситуаций, как например, включение в стаж трудовой деятельности юрисконсультантом в организации и отказ в учетывании стажа по адвокатской деятельности. Наличие в настоящее время подобного рода ограничений имеет негативный характер, поскольку ни как не связано с личностью или квалификацией государственного гражданского служащего.

Считаем, что также для исключения конфликта интересов на государственной службе следует обратить внимание на расширение списка родственников лицами, ведущими совместное хозяйство, но не зарегистрировавшими брак в органах ЗАГСа. Также в данный список следует внести бабушек и дедушек, братьев и сестер родителей. Данные изменения позволят наиболее максимально ограничить проявления личного интереса на госслужбе. В настоящее время были придуманы различные механизмы обхода коррупционных требований со стороны различных субъектов. Данное обстоятельство обуславливает необходимость расширять список родственников потенциального нарушителя.

Кроме того, необходимо законодательно урегулировать возможность дальнейшей службы и карьерного роста в случаях повышения в должности близкого родственника и возникновения непосредственного подчинения. Как представляется, возможным решением данной проблемы будет предложение подчиненному служащему о переводе в другое подразделение либо повышаемому служащему должности также в ином структурном отделе.

Глава 3 Ограничения конституционных прав, связанных с прохождением государственной гражданской службой

3.1 Ограничения личных и политических прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы

Второй обширной группой ограничений, введенных в отношении государственного гражданского служащего, являются ограничения, действующие в отношении служащего, уже осуществляющего прохождение государственной гражданской службы.

Прохождение государственной службы представляет собой важнейший элемент института государственной службы, выступающий как многоаспектное образование, находящееся в настоящий момент в фокусе многочисленных общественных наук, в том числе юриспруденции.

В литературе прохождение государственной службы рассматривается как «процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, выполнения соответствующей вида управленческой или иной государственно-служебной деятельности» [48, с. 125].

Прохождение государственной службы представляет собой «определенный вид осуществления государственной деятельности на практике, связанный с государством и обществом, гражданином, назначенным на государственную должность государственной службы, исполнение соответствующей профессиональной деятельности и выполнение поставленных перед ним задач» [24, с. 21].

Прохождение государственной службы, на наш взгляд, представляет собой совокупность административно-правовых отношений, возникающих, видоизменяющихся и прекращающихся между государством и гражданином по поводу выполнения публичных функций.

В данном параграфе речь пойдет об ограничениях, связанных с прохождением госслужбы.

Рассмотрим ряд ограничений личных и политических прав служащего, которые наблюдаются на практике и сопряжены, в том числе, с ограничением конституционных прав человека и гражданина.

Так, действующее законодательство о гражданской службе ограничивает конституционное право на свободу выезда за пределы Российской Федерации [40], также свободу слова и связанное с последней конституционное право на информацию.

Если рассматривать первое названное ограничение, то конституционное право государственного гражданского служащего будет ограничено в двух случаях:

- для всех гражданских служащих, если такой выезд осуществляется за счет средств физических и юридических лиц (за исключением служебных командировок);

- для гражданских служащих Министерства иностранных дел Российской Федерации если подобного рода выезд был осуществлен по частным делам без уведомления представителя нанимателя.

Полагаем, что ограничение на выезд в указанных случаях является вполне логичным и правильным, что нельзя сказать об ограничении свободы слова и права на информацию (пп. 9 и 10 части первой статьи 17 Федерального закона 79-ФЗ).

Указанные ограничения запрещают гражданским служащим:

- разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

- допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения

вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности [10].

Стоит отметить, что данные ограничения неоднократно подвергались критике в научных кругах. Основным аргумент ученых – несоответствие положениям Основного закона нашей страны [5].

Связано это, в основном, с тем, что в действующей формулировке Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рассматриваемый запрет носит абсолютный характер:

- по кругу лиц авторов высказываний, суждений и оценок;
- по содержанию высказываний, суждений и оценок;
- по форме изложения высказываний, суждений и оценок;
- по форме придания публичности высказываниям, суждениям и оценкам;
- по кругу лиц, в отношении которых допускаются высказывания, суждения и оценки.

То есть, говоря по-другому – указанный запрет дает право уволить госслужащего за абсолютно любое несанкционированное высказывание, касающееся его непосредственной профессиональной деятельности.

Между тем, как отмечает С.А. Авакьян, «свобода общественного мнения может сопровождать осуществление публичной власти, так же как и быть оппозиционной осуществлению такой власти» [1, с. 13].

Стоит, однако, отметить, что Конституционный Суд РФ в своем решении положения пункта 10 статьи 17 Федерального закона №79-ФЗ не признал противоречащими Конституции РФ [38].

Однако, по нашему мнению, указанное ограничение не совсем оправдано, поскольку не является соразмерным конституционно-значимым целям.

Вопросы с точки зрения соответствия ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, как представляется, вызывает и запрет,

установленный п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Служебная информация, как это следует из формулировки п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не относится к информации конфиденциального характера, так как в данном случае между сведениями конфиденциального характера и служебной информацией содержится разъединительный союз «или», то есть служебная информация не рассматривается авторами закона как сведения конфиденциального характера и, следовательно, не относится к служебной тайне.

Однако, определение понятия «служебная информация» законодателем не дано, что позволяет трактовать его на практике достаточно широко и относить к данному понятию любую информацию о деятельности государственных органов.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», оставив в нем запрет на распространение конфиденциальной информации, но изъяв запрет на распространение служебной информации, не являющейся таковой.

Что касается установленных законодательством ограничений политических прав и свобод, то у нас не вызывает сомнений обоснованность ограничения конституционного права избирать и быть избранным [15].

Обратим внимание и на то, что сам Федеральный закон 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» отнюдь не предусматривает обязательное освобождение от основной работы профсоюзных работников, избранных (делегируемых) в профсоюзные

органы, закрепляя, при этом гарантии как для освобожденных (ст. 26), так и не освобожденных (ст. 25) членов профсоюза. И такая диспозитивность в данном случае нам видится абсолютно правильной.

Соответственно, нам представляется, что запрет, предусмотренный пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и носящий абсолютный характер, не соответствует критериям обоснованности, предусмотренным ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и должен быть из закона исключен.

Таким образом, на основании изложенного, можно сформулировать выводы, что не все ограничения в отношении госслужащих целесообразны, кроме того, некоторые из них несут опасность существенного противоречия действующим конституционным положениям, в частности – части третьей статьи 5 Конституции РФ.

Наличие подобного рода противоречий представляет опасность для укрепления конституционализма в России и должно получить свое разрешение с точки зрения законодателя, что предполагает ответ на многочисленные вопросы, возникающие в этом отношении.

3.2 Ограничения социально-экономических и иных прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы

Далее рассмотрим ограничения социально экономических прав и свобод лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.

Данные ограничения, как полагаем, полностью соответствуют законодательству, в том числе Основному закону нашей страны, однако по отношению к ним возникают проблемы правоприменительного характера, в том числе вызывает вопросы в некоторых случаях текстуальное изложение данных ограничений в законе.

Согласно ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на

систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Данную норму можно толковать двояко: либо речь в ней идет о прошедших государственную регистрацию индивидуальных предпринимателях (лица, зарегистрированные в этом качестве в установленном законом порядке), либо она относится и к зарегистрированным с целью осуществления предпринимательской деятельности организациям.

При этом ст. 18 ГК РФ, устанавливающая содержание правоспособности граждан, отдельно перечисляет права граждан заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью и создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами.

На основании изложенного можно предположить, что законом в указанных положениях гражданского законодательства регламентировано право только на индивидуальное занятие предпринимательской деятельностью.

Но это не так, об этом свидетельствуют положения иных нормативных актов.

Так, например, ст. 289 УК РФ установлена уголовная ответственность в отношении должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (соответственно, и в отношении государственных служащих) за незаконное участие в предпринимательской деятельности. Участие в предпринимательской деятельности и ее осуществление в данных случаях законодатель рассматривает как равнозначные деяния.

Заметим, что и в комментариях к уголовному законодательству авторы чаще всего придерживаются такой же позиции [19].

Представляется, что, формулируя п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»,

законодатель, все же, имел в виду любую предпринимательскую деятельность, осуществляемую как лично, так и путем учреждения юридических лиц.

Надо сказать, что в судебной практике можно встретить примеры, когда различные судебные инстанции признавали законным увольнение государственных и муниципальных служащих, являющихся учредителями различных юридических лиц в организационно-правовой форме обществ с ограниченной ответственностью именно за нарушение запрета на занятие предпринимательской деятельностью [2; 45].

Таким образом, приходим к выводам, что указанное ограничение по поводу запрета осуществления предпринимательской деятельности не совсем четко прописан в законе, требует более детального и конкретного изложения, дабы не вызывать на практике дополнительных вопросов.

По поводу данного запрета также стоит отметить, что нередко на практике лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, имеющие данный статус, участвуют в конкурсах на должность государственного гражданского служащего. В случае же победы в конкурсе назначаются на данную должность. И вот здесь возникает не совсем понятная ситуация, поскольку указанные лица становятся нарушителями закона и подлежат, согласно его положениям, увольнению.

Таким образом, полагаем, что более правильным будет внести корректировку по поводу указанной ситуации в закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Также требуется обозначить обязанность данных лиц прекратить статус, кроме того можно также предусмотреть сроки, в течении которых они обязаны будут прекратить статус предпринимателя.

Стоит отметить, что в основном ограничения экономического характера направлены на предупреждение коррупции среди госслужащих.

Далее рассмотрим ограничение принципа свободы труда, установленное п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Согласно данному пункту в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Запрет на участие в деятельности органа управления коммерческой организацией распространяется на случаи, когда такая деятельность осуществляется на платной основе. Такое уточнение необходимо в связи с тем, что, например, «в органы управления (фактически - в советы директоров) акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, входят представители государства, которые, как правило, являются государственными служащими, и такая их деятельность осуществляется в рамках должностных обязанностей. Более того, государство через деятельность своих представителей в советах директоров акционерных обществ решает вопросы не только руководства конкретным акционерным обществом, но и вопросы общегосударственного значения» [30, с. 152].

Применительно к данному запрету вопросы вызывает тот факт, почему он распространяется на вхождение в органы управления только коммерческих организаций.

Очевидно, что рассматриваемый запрет преследует антикоррупционные цели и направлен на недопущение использования гражданскими служащими своего должностного положения в интересах этих организаций (лоббирования их интересов, предоставления им особых льгот, получения ими инсайдерской информации и т.п.) и, в конечном счете, создания незаконного конкурентного преимущества в целях получения прибыли.

Но здесь стоит заметить, что некоммерческие организации также по общему правилу наделены правом осуществления предпринимательской деятельности. Соответственно, гражданский служащий, входящий в состав органов управления некоммерческой организации, также в принципе может создавать ей незаконные конкурентные преимущества с целью получения прибыли.

В силу этого представляется, что запрет, содержащийся в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций.

Необходимые исключения, в том числе и некоммерческих организаций, могут быть установлены федеральным законодательством.

В данном параграфе были рассмотрены ограничения социально-экономического характера. Из проведенного анализа видно, что положения законодательства, регламентирующего деятельность государственных гражданских служащих, требуют корректировки.

В целом же следует отметить, что хотя нормы закона № 79-ФЗ и требуют доработки, он все-таки создал хорошую базу для формирования современного кадрового состава, работа которого должна строиться на очевидных общепризнанных принципах.

В научной литературе помимо указанных ограничений также нередко предлагается внести дополнительные ограничения[14]. что представляется не совсем логичным.

Полагаем, что на сегодняшний день существующий список ограничений вполне достаточен согласно существующим реалиям и не нуждается в расширении.

Любое государство работает на основе специально созданного аппарата, который осуществляет государственное управление. В общем виде государственный аппарат, действующий на профессиональной основе,

представляет собой совокупность государственных служащих, объединенных общими целями, задачами и наделенных властными полномочиями по реализации функций, которые на них возложены. Прохождение государственной службы представляет собой важнейший элемент института государственной службы, выступающий как многоаспектное образование, находящееся в настоящий момент в фокусе многочисленных общественных наук, в том числе юриспруденции. Прохождение государственной службы представляет собой совокупность административно-правовых отношений, возникающих, видоизменяющихся и прекращающихся между государством и гражданином по поводу выполнения публичных функций.

Прохождение государственной службы связано с определенными ограничениями прав для госслужащих. Условно их можно подразделить на личные, политические, социально-экономические и другие. Стоит отметить, что в основном ограничения экономического характера направлены на предупреждение коррупции среди госслужащих. Проведенный анализ ограничений, позволил выявить ряд направлений их совершенствования в сфере государственной гражданской службы. В целом следует отметить, что хотя нормы Федерального закона № 79-ФЗ и требуют доработки, он все-таки создал хорошую базу для формирования современного кадрового состава, работа которого должна строиться на очевидных общепризнанных принципах. Стоит отметить, что не все ограничения в отношении госслужащих целесообразны, кроме того, некоторые из них явно противоречат конституционным положениям, в частности – части третьей статьи 5 Конституции РФ.

Так, в существующей редакции ограничение свободы слова, установленное в отношении гражданских служащих п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не является соразмерным конституционно-значимым целям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Хотя сам по себе рассматриваемый запрет может быть сохранен, в данном случае

желательно внесение изменений в его формулировку с тем, чтобы нарушением обязательств, связанных с гражданской службой, признавались только случаи распространения заведомо недостоверной информации о деятельности государственных органов и их руководителей.

Также представляется необходимым внести изменения в п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», оставив в нем запрет на распространение конфиденциальной информации, но изъяв запрет на распространение служебной информации, не являющейся таковой.

Существует также необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который должен устанавливать возможность привлечения к ответственности в виде увольнения лиц, имеющих статус индивидуального предпринимателя и принятых на гражданскую службу, только в случае, если они после приема на службу фактически продолжали осуществлять предпринимательскую деятельность.

Также требуется обозначить обязанность данных лиц прекратить статус, кроме того можно также предусмотреть сроки, в течении которых они обязаны будут прекратить статус предпринимателя.

Запрет, содержащийся в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций. Необходимые исключения, в том числе и некоммерческих организаций, могут быть установлены федеральным законодательством.

Можно говорить о наличии определенноного рода теоретических и практических проблем, связанных с запретом подобного рода, с наличием предложений изменить подходы к толкованию и применению нормативных требований законодательства если это обусловлено потребностями обеспечения высокой правовой культуры российского общества.

Заключение

По итогам проведенного диссертационного исследования необходимым будет формулирование следующих выводов.

Одним из элементов правового статуса российского гражданина является его возможность участвовать в управлении делами государства и общества, в том числе непосредственно, путем осуществления государственной службы.

В этом конституционно-правовом положении находит свое выражение один из главных признаков права - признак равного масштаба действия юридической нормы на тех или иных лиц. Как отмечается в специальной литературе, принцип равенства «был и остается одним из важнейших идеалов справедливого общественного устройства».

Любое государство функционирует на основе специально созданного аппарата, который осуществляет государственное управление. В общем виде государственный аппарат, действующий на профессиональной основе, представляет собой совокупность государственных служащих, объединенных общими целями, задачами и наделенных властными полномочиями по реализации функций, которые на них возложены.

Прохождение государственной службы представляет собой совокупность административно-правовых отношений, возникающих, видоизменяющихся и прекращающихся между государством и гражданином по поводу выполнения публичных функций.

Государственная служба представляет собой сложное, многоплановое явление. Основное назначение государственной службы заключается в эффективном осуществлении функций государственного управления с учетом общественного мнения, с обеспечением прав и свобод человека, направленностью на повышение качества жизни населения.

Государство является специфическим и обособленным политическим институтом, основной целью и смыслом существования которого является

осуществление политической власти. Государственная гражданская служба, как и государственная служба в целом, является важнейшим институтом государственного управления, неотъемлемой частью самого государства.

Поскольку гражданская служба является самостоятельным видом государственной службы то, следовательно, характеризуется как общими для государственной службы, так и собственными, специфическими признаками.

Общие признаки заключаются в публичном характере службы и осуществлении ее в форме профессиональной служебной деятельности граждан. Основным общим признаком государственной службы и государственной гражданской службы является социальная значимость деятельности госслужащих, направленной на реализацию публичного интереса.

Таким образом, на основании проведенного исследования государственную гражданскую службу предлагается рассматривать в двух основных аспектах:

- как вид государственной службы – а, следовательно, как вид социально значимой деятельности по обеспечению реализации публичного интереса;

- как профессиональную, осуществляемую постоянно и на платной основе, служебную деятельность компетентных служащих на должностях гражданской службы.

Правовой статус федеральных государственных гражданских служащих содержит в себе совокупность всех прав и обязанностей, ограничений и запретов, которые связаны с федеральной государственной гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом федерального государственного гражданского служащего.

Институт правоограничений, предусмотренных действующим российским законодательством в отношении государственных гражданских

служащих, занимает важное место в выполнении задачи построения эффективной модели государственной службы в Российской Федерации.

Данные ограничения можно условно разделить на две группы:

- ограничения, действующие в отношении лиц, желающих заместить должность гражданской службы (например, гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу);

- ограничения, распространяющиеся на лиц, осуществляющих государственно-служебные полномочия (например, гражданин не может оставаться на должности гражданской службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства).

Стоит отметить, что в основном ограничения экономического характера направлены на предупреждение коррупции среди госслужащих.

Правовое регулирование ограничений для государственных служащих регулируется базовым законом «О государственной гражданской службе», но не ограничивается только им. Такая необходимость связана с особым статусом госслужащих в управлении государством и решении общественных проблем.

Указанные правовые ограничения являются законным средством сдерживания незаконного поведения государственных гражданских служащих в пределах, установленных законом.

Внешне ограничения и запреты могут казаться недемократической формой регулирования. Но в действительности они позволяют реализовывать человеку свои права и свободы, указывая те границы, за которые переходить недозволительно. Это связано с тем, что подобные нормы формулируются в правовых актах формально определенно и императивно, не допуская многозначного толкования.

Возможность введения ограничений и запретов не противоречит конституционной норме, содержащейся в п. 3 ст. 55 Конституции РФ

согласно которой права и свободы человека могут быть ограничены в целях защиты конституционного строя, прав и свобод граждан.

Однако стоит отметить, что на сегодняшний день перечень ограничений, содержащийся в законодательстве о гражданской службе достаточно неоднороден, поскольку не все ограничения объективно вытекают из особенностей государственной службы.

Проведенный анализ ограничений, позволил выявить ряд направлений их совершенствования в сфере государственной гражданской службы. В целом следует отметить, что хотя нормы закона № 79-ФЗ и требуют доработки, он все-таки создал хорошую базу для формирования современного кадрового состава, работа которого должна строиться на очевидных общепризнанных принципах.

Анализ существующих ограничений позволяет прийти к выводу о возможности оказать позитивное влияние на регулирование складывающейся в данном отношении ситуации посредством осуществления соответствующей законодательной работы. Совершенствование ограничений, связанных с гражданской службой, представленных в законодательстве, может предполагать осуществление следующих нормативно-правовых усовершенствований:

- считаем необходимым в Законе о государственной гражданской службе более четко установить требования к стажу при его исчислении, дабы исключить возникновение таких неоднозначных ситуаций, как например, включение в стаж трудовой деятельности юрисконсультантом в организации и отказ в учитывании стажа по адвокатской деятельности;

- для исключения конфликта интересов на государственной службе следует обратить внимание на расширение списка родственников сожителями (лицами, ведущими совместное хозяйство, но не зарегистрировавшими брак в органах ЗАГС). Также в данный список следует внести бабушек и дедушек, братьев и сестер родителей. Данные изменения

позволят наиболее максимально ограничить проявления личного интереса на госслужбе;

- необходимо законодательно урегулировать возможность дальнейшей службы и карьерного роста в случаях повышения в должности близкого родственника и возникновения непосредственного подчинения. Как нам представляется, решением будет предложение подчиненному служащему о переводе в другое подразделение либо повышаемому служащему должности также в ином структурном отделе;

- в существующей редакции ограничение свободы слова, установленное в отношении гражданских служащих п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не является соразмерным конституционно-значимым целям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Хотя сам по себе рассматриваемый запрет может быть сохранен, в данном случае желательно внесение изменений в его формулировку с тем, чтобы нарушением обязательств, связанных с гражданской службой, признавались только случаи распространения заведомо недостоверной информации о деятельности государственных органов и их руководителей.

Также представляется необходимым внести изменения в п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», оставив в нем запрет на распространение конфиденциальной информации, но изъяв запрет на распространение служебной информации, не являющейся таковой.

- существует необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который должен устанавливать возможность привлечения к ответственности в виде увольнения лиц, имеющих статус индивидуального предпринимателя и принятых на гражданскую службу, только в случае, если они после приема на службу фактически продолжали осуществлять предпринимательскую

деятельность. Также требуется обозначить обязанность данных лиц прекратить статус, кроме того можно также предусмотреть сроки, в течении которых они обязаны будут прекратить статус предпринимателя.

Если в установленные сроки гражданский служащий не осуществил ликвидацию статуса индивидуального предпринимателя, он также, с нашей точки зрения, должен быть уволен со службы даже, если при этом он фактически предпринимательскую деятельность в этот период не осуществлял.

- запрет, содержащийся в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций. Необходимые исключения, в том числе и некоммерческих организаций, могут быть установлены федеральным законодательством.

Полагаем, что вышеуказанные дополнения и изменения будут способствовать единообразному применению законодательства в рассматриваемой области, исключат возникновение проблем и вопросов, повысят эффективность применения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12 - 21.
2. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики в составе от 2 мая 2015 г. № 33 - 453/ 2015 // СПС Консультант Плюс
3. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. - М.: Изд-во РАГС, 2008. - С. 16.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2018. 768с.
5. Бондарева Г.А. Правоограничения и запреты как антикоррупционные стандарты прохождения государственной гражданской службы // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право. 2015. № 14 (3).С. 36–44.
6. Борисов А. Б. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С комментариями Конституционного суда РФ / А.Б. Борисов. М.: Книжный мир, 2013. 256 с.
7. 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.
8. Власов В. А., Студеникин С. С., Евтихийев И.И. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 535с.
9. Всеобщая Декларация прав человека [принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10.12.1948] // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 460-464.

10. Вязовченко Л.И. Ограничения конституционных личных и политических прав, связанные с прохождением государственной гражданской службы // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. 2018. № 3. С. 17-23

11. Гоббс Томас. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М. : Гос. соц.-экон. изд-во, 1936. 502с.

12. Гойман В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 2018. № 7. С. 20-43.

13. Гончарова Е.В. Правовая сущность ограничений прав государственных гражданских служащих // Экономика и социум. 2014. № 4-6 (13). С. 431-435

14. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. Учебный курс. М., 2014. 696с.

15. Дегтярев В.Н., Трифонова В.А. Принцип равного доступа граждан к государственной службе в контексте изменений государственно-служебного законодательства // Вопросы юриспруденции: историч и современность. Сборник статей по материалам II международной научно-практической конференции по юриспруденции. 2015. С. 67-71

16. 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.

17. Казанцев, Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционно-функциональный анализ): автореф. дис. д-ра юрид. наук. / Н. М. Казанцев. М., 2000. 93с.

18. Каримов Д. Нужен ли опыт госслужбе? // ЭЖ-Юрист. 2016. № 45. С. 1-3.

19. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) отв. ред. А.И. Рарог. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 944с.

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

21. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 2017. 702с.

22. Конституционные права в России: дела и решения: учеб. пособие / Под ред. А. Шайо. М: Центрально-Европейский Университет при участии Института права и публичной политики, 2017. 234с.

23. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. В 4 т. Т. 1 - 2. Часть общая: учебник / Под.ред. Б.А. Страшуна. М.: БЕК, 2016. 653с.

24. Кудис Э.В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: автореферат: диссертация кандидата юридических наук. Ростов Н/Д, 2006. 26с.

25. Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С.12-17

26. Макосейчук, Т.М. Государственная гражданская служба как подсистема (вид) государственной службы Российской Федерации / Т.М. Макосейчук // Вестник ЮУрГУ, 2012. № 8. С. 100-104.

27. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 250с. [Электронный ресурс] // URL.: <http://bookre.org/reader?file=592909> (дата обращения: 15.03.2020).

28. Майстренко Г.А. Формы (виды) ограничений основных прав и свобод и их конституционно-правовое закрепление // WebofScholar. 2017. № 7 (16). С. 87-90

29. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 1994. № 12. С. 5-11.

30. Нечаева Т.В., Кирилин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2013. 367с.

31. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М. 2011. 328с.

32. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 2016. 592с.

33. Одношевин И.А. Ограничение конституционных прав личности: к характеристике понятия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. 2014. № 10-3 (48). С. 152

34. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2016 года №48-В10-9 // СПС Консультант плюс

35. Письмо Минтруда России от 22.06.2012 № 17-1/10/1-248 «О разъяснении практики применения статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Не опубликовано. Содержится в СПС «Консультант-Плюс».

36. Подмарев А.А. Сравнительный анализ конституционного регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина в правовых системах и семьях // Вестник РУДН. 2014. № 1. С. 135-143.

37. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 года // Российская газета.

2003. №15.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28. Ст. 4261.

39. 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»// СПС Консультант плюс

40. Правовые основы федеральной государственной гражданской службы: Учебное пособие для студентов вузов / А. А. Шмидт, А. Д. Магденко, А. А. Алимов. Челябинск: Изд-во «Библиотека А. Миллера», 2021. 236с.

41. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации. Учебное пособие. Москва: Норма, ИНФРА-М, 2013. 448 с.

42. Пресняков М.В. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой: проблемы справедливости и обоснованности // Кадровик. Трудовое право для кадровика 2017. №4.

43. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.12.2009 № 15878) // Российская газета. 2010. № 12.

44. Прокопьяна Т.В. Реализация права граждан на доступ к государственной службе: конституционный и административно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 25с.

45. Решение Гороховецкого районного суда Владимирской области от 29 апреля 2014 года № 135-14 // СПС Консультант Плюс

46. Садовский Е.А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // №OVAUM.RU. 2016. № 4. С. 84-86

47. Смирнова И.Г. К вопросу о пределах ограничения прав личности в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. 2015. № 5. С. 28-32.

48. Старилов Ю.Н. Государственная служба и государственные служащие // Административное право: учебник / Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 240с..

49. Толстик В.А. Юридическая форма, цели и мера ограничения прав и свобод человека // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 4 (45). С. 167-171.

50. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

51. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

52. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 (ред. от 07.03.2020) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

53. Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 (ред. от 03.02.2020) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3459.

54. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной

государственной гражданской службы » // Собрании законодательства Российской Федерации от 23 января 2017 г. № 4 ст. 640

55. Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе. Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 1955. 16с.

56. Федеральный закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997, № 41, стр. 8220-8235

57. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

58. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

59. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции» //СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1).

60. Федеральный закон от 02.07.2013 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3462.

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

62. Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С.Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42-47

63. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора. М.: Юнити-Дана, 2015. 381с.

64. Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Наука и образование сегодня. 2017. №12 (23) С. 77-80.

65. Юрецкая, С.С. Государственная служба в системе современного государственного управления / С.С. Юрецкая // Дневник науки, 2017. № 8. 20с.

66. Anderfuhren-Biget, Simon; Varone, Frédéric; Giaque, David (December 2014). «Policy Environment and Public Service Motivation». PublicAdministration. London. p. 807–825

67. Frank, Sue A.; Lewis, Gregory B. (March 2004). "Government Employees: Working Hard or Hardly Working?". The American Review of Public Administration. 34 (1): 36–51.

68. McGregor Jr., Eugene B.; Campbell, Alan K.; Macy, John W.; Cleveland, Harlan (July–August 1982). «Symposium: The Public Service as Institution». Public Administration Review. Washington. p. 304-320

69. R. Common, N. Flynn, E. Mellon Managing Public Services: Competition and Decentralization // Elsevier 2016. – P. 64.

70. Thomas Ellwein. Das Dillema.der Verwaltung. Verwaltungstruktur und Verwaltungre-formen in Deutschland. Mennheim; Leipzig; Wien; Zurich: BI-Tacshenbuchverl., 1994