

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Конституционное право граждан РФ на равный доступ к
государственной службе

Обучающийся

М.А. Целищев

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.Н. Станкин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена тем обстоятельством, что посредством реализации права на равный доступ к государственной службе граждане имеют реальную возможность участвовать в работе государственного аппарата и повлиять на решение важных политических, социальных, правовых и экономических задач. Несмотря на столь высокую значимость при реализации указанного права возникает ряд существенных проблем. Одной из них является низкий уровень эффективности охранительных норм, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение реализации права равного доступа к государственной службе.

Объект выпускного исследования – общественные отношения, складывающиеся по поводу реализации и охраны права граждан на равный доступ к государственной службе.

Предмет работы – правовые нормы, материалы периодической печати и судебной практики, отражающие особенности реализации и охраны конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Цель исследования заключается в выявлении актуальных проблем, характерных в процессе реализации и охраны конституционного права на равный доступ к государственной службе.

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

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика права равного доступа граждан к государственной службе.....	8
1.1 Понятие и сущность права равного доступа граждан к государственной службе в системе конституционных прав и свобод человека.....	8
1.2 Правовая основа и гарантии обеспечения права равного доступа граждан к государственной службе	17
Глава 2 Правовые основы государственной службы в Российской Федерации	23
2.1 Понятие, виды и принципы государственной службы	23
2.2 Порядок поступления граждан на государственную службу	44
Глава 3 Актуальные проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.....	56
Заключение	64
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Государство представляет собой особую форму организации власти, которая характеризуется не только территорией, населением, аппаратом принуждения, но и наличием собственных целей и задач. Задачи распределяются между различными органами власти, которые имеют свою компетенцию в отношении того или иного вопроса. Реализацией задач в рамках конкретного органа власти или учреждения занимаются сотрудники личного состава – государственные служащие. Именно от их служебной деятельности зависит то, насколько эффективно будет работать механизм государственного управления. Поскольку на государственных служащих возложена столь важная задача, особое значение имеет возможность поступления гражданина на государственную службу. Конституционной основой поступления граждан на службу является право на равный доступ к государственной службе. Его сущность определяет конституционным запретом на любые проявления дискриминации при поступлении на государственную службу по признакам пола, национальности, расы, ориентации, имущественного положения, а также иным признакам, которые не связаны с профессиональными или квалификационными качествами кандидата. Право равного доступа к государственной службе является одним из основных признаков, который характеризует Российскую Федерацию как свободное и демократическое государство.

Актуальность темы исследования обусловлена тем обстоятельством, что посредством реализации права на равный доступ к государственной службе граждане имеют реальную возможность участвовать в работе государственного аппарата и повлиять на решение важных политических, социальных, правовых и экономических задач. Несмотря на столь высокую значимость при реализации указанного права возникает ряд существенных проблем. Одной из них является низкий уровень эффективности

охранительных норм, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение реализации права равного доступа к государственной службе.

Непосредственно в самом институте государственной службы предусмотрена система запретов и ограничений, которая используется для отсеивания не соответствующих требованиям кандидатов и ограничения доступа к службе лиц, которые утратили доверие или не могут продолжать службу в связи с теми или иными обстоятельствами. Поэтому само по себе право на равный доступ к государственной службе имеет не абсолютный характер. В силу того, что спектр таких ограничений имеет весьма широкий характер, злоумышленник может недобросовестно применить норму закона с целью ограничить право гражданина на равный доступ к государственной службе. Это является еще одним обстоятельством, способствующим повышению латентности правонарушений, направленных на ограничение рассматриваемого права.

Объект выпускного исследования – общественные отношения, складывающиеся по поводу реализации и охраны права граждан на равный доступ к государственной службе.

Предмет работы – правовые нормы, материалы периодической печати и судебной практики, отражающие особенности реализации и охраны конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Цель исследования заключается в выявлении актуальных проблем, характерных в процессе реализации и охраны конституционного права на равный доступ к государственной службе.

Обозначив основную цель исследования, в рамках ее реализации мы выделяем следующие задачи:

- исследовать понятие и сущность равного доступа граждан к государственной службе, а также его место в системе конституционных прав и свобод;

- исследовать правовую основу и гарантии реализации и охраны права равного доступа граждан к государственной службе;
- изучить понятие и сущность института государственной службы в Российской Федерации;
- рассмотреть процедуру отбора и поступления граждан на государственную службу;
- проанализировать концепции развития государственной службы в Российской Федерации;
- рассмотреть проблемные аспекты, связанные с реализацией права граждан на равный доступ к государственной службе.

Теоретическую основу исследования составили работы следующих ученых-юристов, которые рассматривали данный вопрос: С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Н.А. Бердяев, К.С. Вельский, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Ю.А. Тихомирова. Теоретическую основу настоящего исследования составляют работы следующих авторов: В.С. Бялт, М.С. Зайцев, Е.В. Киричек, Д.Е. Комков, С.М. Курганская, И.И. Мезенцев, А.С. Меньшикова, О.И. Метелкин, Е.С. Мишина, Е.А. Моисеев, А.И. Пермяков, Л.В. Прибыткова, Н.А. Рой, Е.А. Рыхлова, Т.М. Рябова, Н.В. Селезнева, С.Л. Сергевнин, А.А. Терентьева, В.А. Трифонов, Л.А. Тхабисимова, Х.А. Тхабисимов, Е.Н. Хазов, В.Е. Хазова.

В ходе проведенного исследования нами были проанализированы следующие нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный

закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Указ Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», Приказ МВД России «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации».

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

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

Глава 1 Общая характеристика права равного доступа граждан к государственной службе

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

Основной закон страны закрепляет положение о том, что Российская Федерация является правовым государством. Наряду с этим в нем непосредственно сам человек, а также права и свободы провозглашаются высшей ценностью. Закрепление данного положения обуславливает необходимость наличия проработанной системы защиты и охраны прав и свобод. Другими словами, сущность взаимоотношений государства и личности определяется не столько формальным закреплением того или иного красноречивого положения в основном законе государства, сколько механизмами его практической реализации, а также защиты от необоснованного и противоправного ограничения. По сути, это означает необходимость формирования федерального законодательства с ориентацией на принцип гуманизации. В связи с этим при формировании конституционных прав и свобод законодатель ориентируется на потребности личности, причем не только на основные (первостепенные), но и иные, которые позволяют ей самореализоваться в современном обществе. К числу таких потребностей можно отнести: социальные, духовные, культурные и так далее. Если сам основной закон задает основы данной системы, то федеральные законы и подзаконные акты закрепляют и конкретизируют механизмы реализации данной системы, ее гарантий и охранительных механизмов.

Основы реализации и защиты конституционных прав и свобод закреплены в статьях 19, 45 и 46 Конституции Российской Федерации. Так, в статье 19 основного закона установлен запрет на ограничение прав и свобод по социально-демографическим признакам. То есть, нельзя ограничивать

права и свободы кого-либо, основываясь при этом на его половой принадлежности, отношении к религии, расе, служебном или материальном положении. Кроме того, данная норма устанавливает юридическое равенство всех и каждого перед законом и судом. В свою очередь в статьях 45 и 46 основного закона закрепляются фундаментальные гарантии защиты прав и свобод, провозглашаемых в Конституции Российской Федерации. Государство гарантирует каждому человеку возможность защищать свои права и свободы любыми способами, которые не противоречат положениям федерального законодательства. Основным способом защиты закон называет обращение в судебный орган.

Сама по себе система конституционных прав и свобод является общностью прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных основным законом страны. Каждый из элементов данной системы имеет свой уникальный характер, но при этом является составной, неотъемлемой частью единого целого. Отдельные элементы можно сгруппировать на несколько подсистем, основываясь на характере регулируемых общественных отношений. Важно понимать, что каждое право (элемент), равно как и подсистемы, являются абсолютно равнозначными по своему значению. То есть, по сути, мы не можем говорить о приоритете одних прав над другими ввиду их равнозначности априори. В научном сообществе закрепились устоявшаяся классификация прав и свобод, которая выглядит следующим образом: личные права и свободы, социально-экономические права и свободы, экологические права и свободы, культурные права и свободы. Несмотря на устоявшийся характер данной классификации, стоит отметить, что она имеет скорее условный характер. Те или иные права и свободы нельзя в абсолютной степени отнести к конкретной группе, поскольку у них имеются признаки, соответствующие нескольким группам. Поэтому они были условно отнесены к тем группам, которым они соответствуют в большей степени.

Для создания целостного представления о системе конституционных прав и свобод, считаем необходимым вкратце рассмотреть каждую из

подсистем (отдельно выделенные группы прав, предложенные устоявшейся классификацией). Личные права и свободы включает в себя, так называемые, естественные или первоочередные права и свободы. По сути, они представляют собой определенный минимум прав, предоставляемых человеку в демократическом государстве. Данная группа прав гарантируется каждому независимо от наличия устойчивой юридической связи с государством. Естественные права возникают с рождения. Человек не может быть ограничен в личных правах за исключением случаев предусмотренных федеральным законодательством (например, право на свободное перемещение может быть ограничено наказанием за совершение правонарушения). Следующая группа – социально-экономические права. Ее наличие в основном законе объясняется тем, что Российская Федерация признает себя социальным государством. Соответственно оно стремится создать условия, при которых каждый бы мог достигнуть достойного уровня жизни и реализовать себя. В основном данная группа прав закрепляет права, связанные с трудовой и предпринимательской деятельностью, а также различные гарантии социальной защиты. Экологические и культурные права характеризуются самими своими названиями. По сути, их содержание определяется правами на благоприятную окружающую среду, свободой творчества и равного доступа к культурному наследию.

Стоит отметить, что мы обошли вниманием политическую группу прав и свобод, поскольку хотим заострить на ней отдельное внимание в силу нашего исследования. Наличие указанной группы прав напрямую зависит от юридической связи человека и государства (гражданства). Политические права и свободы позволяют гражданам участвовать и влиять на дела государства. Е.В. Киричек в своей работе отмечает, что «характерная черта политических прав заключается в следующем. Они напрямую характеризуют актуальное положение личности в политических отношениях» [4, с. 22]. Соответственно, мы можем сделать вывод, что политическим правам и свободам характерны следующие особенности. Во-первых, с их помощью

граждане участвуют в управлении делами государства. Во-вторых, наличие группы политических прав и свобод по большей части зависит от устойчивой юридической связи конкретного человека и государства. В-третьих, посредством закрепления политических прав и свобод граждане привлекаются к процессу осуществления государственного и муниципального управления.

Первым по порядку при перечислении политических прав и свобод идет право на объединение. Возможность объединяться и совместно отстаивать интересы является важной особенностью статуса личности в демократической стране. Свою дальнейшую реализацию указанное право получило в отдельных федеральных законах, например, в законе «Об общественных объединениях». Благодаря деятельности общественных объединений граждане могут совместными усилиями защищать нарушенные права и свободы, выражать единую позицию по тому или иному вопросу. Легальное определение понятия общественное объединение выглядит следующим образом ««самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения» [31]. Здесь же стоит добавить, что право на объединение лежит в основе деятельности политических партий. Несмотря на то, что у иностранных граждан отсутствует российское гражданство, они не лишены возможности реализовывать указанное право, но с учетом отдельных ограничений.

Отдельно граждане имеют право собираться мирно и без оружия. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержит закрытый перечень форм таких мероприятий, условия его подготовки, процедуры регистрации и проведения. Законодатель допускает такие формы публичных мероприятий, как собрание, демонстрация, митинг, шествие, пикетирование [40]. Указанное право действует с отдельными оговорками. Так, оно не может быть реализовано, если это затрагивает права и законные интересы третьих лиц или является средством пропаганды противоправных элементов (война, преступления и так далее).

Одним из наиболее значимых, с точки зрения защиты конституционных прав, в группе политических прав и свобод является право на обращение. Оно служит в качестве способа досудебного урегулирования вопросов нарушенных прав, а так же позволяет гражданам продвигать свои инициативы по вопросам местного и государственного значения. Следует обратить внимание, что данное право долгое время регламентировалось Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». При этом в данном акте имели место быть ряд правовых коллизий и пробелов. Отсутствие необходимых механизмов и сложности в процессе правоприменительной практики обусловили необходимость в создании нового нормативно-правового акта, который бы отвечал всем потребностям общества в данной сфере. В результате чего был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В самом законе закреплены гарантии права на обращение, регламентирован порядок, установлены требования к форме и содержанию обращения, а также другие процедурные аспекты. «Обращение может быть подано посредством предложения, заявления или жалобы в устной, письменной или электронной форме» [36]. Посредством реализации права на обращение человек имеет возможность заявить о тех или иных нарушениях, вызванных действиями органов власти и местного самоуправления, проявить инициативу, направленную на оптимизацию работы одного из структурных элементов вертикали власти.

Конституция Российской Федерации провозглашает многонациональный народ в качестве источника власти. В связи с этим каждому гражданину гарантируется право на участие в делах государства. Реализация указанного права возможна как непосредственно, так и опосредованно. Так, непосредственно участвовать в делах государства можно, например, путем участия в референдуме. Опосредованная реализация подразумевает выбор представителя и передачу ему властных полномочий, чтобы он от лица выбравших его граждан осуществлял те или иные

полномочия. Отдельные категории граждан в силу определенных обстоятельств ограничиваются в возможности реализовать данное право. Так непосредственно в самой Конституции указано, что «недееспособные граждане и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, теряют возможность избирать и быть избранным. Лишить данного права могут и лица замещающие должность государственной службы или занимающиеся определенной деятельностью. Например, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [38] запрещает прокурорам быть членами выборных органов, Закон «О статусе судей в Российской Федерации» содержит «запрет на замещение лицом, обладающим статусом судьи, любых других должностей государственной и муниципальной службы. Участие в деятельности органов государственной власти допускается посредством реализации права на равный доступ граждан к государственной службе» [3]. Следует добавить, что указанное право выступает обязательным элементом правового статуса страны, которые провозглашают себя демократическими государствами.

Следующее право из группы политических является предметом нашего исследования. Речь идет о праве на равный доступ к государственной службе. Сущность данного права-принципа подразумевает, что любой гражданин имеет право на равных со всеми другими лицами основаниями может претендовать на поступление на государственную службу. При поступлении на государственную службу запрещена какая-либо дискриминация по признакам, не связанным с квалификационными или профессиональными критериями. М.С. Зайцева в своем исследовании рассматривает равный доступ к государственной службе, как «возможность претендовать на государственную должность и замещать ее в соответствии с профессиональной подготовкой и уровнем собственного развития» [2]. Следует обратить внимание, что, хотя закон и устанавливает формальное равенство, но для его достижения гражданин должен соответствовать определенным критериям, перечень которых определяется исходя из принципа профессионализма государственной службы и конкретной

должности, на замещение которой претендует лицо. Учитывая указанное обстоятельство, куда более полным выглядит определение С.Л. Сергеевнина. «Право равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации» [24, с. 63]. К числу указанных критериев мы можем отнести: наличие у кандидата диплома о высшем образовании государственного образца соответствующей направленности, определенные профессиональные навыки (например, умение вести документооборот), стаж службы.

Необходимо обратить внимание, что указанный предусматривает равный доступ граждан только к государственной службе. Такой вывод мы делаем при анализе статьи 32 основного закона, где отсутствуют какие-либо упоминания относительно равного доступа к муниципальной службе. Но при системном анализе федерального законодательства мы можем наблюдать следующее. В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» перечислены основы формирования и функционирования института муниципальной службы. В том числе законодатель приводит перечень принципов, которые лежат в основе муниципальной службы. Одним из таких принципов является принцип равного доступа граждан к муниципальной службе. Стоит отметить, что раскрыт он куда более детально, в сравнении с принципом равного доступа к государственной службе. «Во-первых, законодатель сразу акцентирует внимание на том, что гражданин, желающий проходить муниципальную службу, должен владеть государственным языком Российской Федерации. Во-вторых, в законе дается больше конкретики касательно дискриминационных признаков. В целом они схожи с теми, что перечислены в статье, закрепляющий конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. Из новых критериев здесь мы можем наблюдать только «принадлежность к общественным объединениям». В-третьих, законодатель делает соответствующую оговорку по поводу

дискриминационных признаков. К ним он относит все обстоятельства, которые не связаны с профессиональными и деловыми качествами кандидата или служащего. Заметим, что о необходимости соответствующей оговорки, мы указали ранее в тексте» [34]. Проведя анализ соответствующего положения, мы можем сделать вывод, что законодательная конструкция, закрепляющая принцип равного доступа граждан к муниципальной службе, куда более подробно проработана и характеризует данный принцип наиболее полным образом.

Следует обратить внимание, что непосредственно в самом институте государственной службы предусмотрена система запретов и ограничений, которая используется для отсеивания не соответствующих требованиям кандидатов и ограничения доступа к службе лиц, которые утратили доверие или не могут продолжать службу в связи с теми или иными обстоятельствами. Более подробно систему запретов и ограничений государственной службы мы разберем в следующей главе нашего исследования. Однако, здесь мы обратим внимание на следующее обстоятельство. Для повышения уровня престижа военной службы, а конкретно, военной службы по призыву, законодателем был разработан перечень дополнительных льгот, предоставляемых лицам, прошедшим службу по призыву. По первоначальной задумке предполагалось, что в случаях равных профессиональных критериев приоритет будет иметь кандидат, который прошел срочную службу по призыву. Стоит добавить, что сейчас рассматривается возможность предоставить аналогичные привилегии лицам, которые были мобилизованы в ходе проведения специальной военной операции [10]. Подобные льготы, по сути, нарушают концепцию равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе, поскольку отдают приоритет лицу на основании критерия, не связанного с профессиональными качествами. Постепенно прохождение срочной службы трансформировалось из основания для получения льготы в обязательное условие для поступления на государственную службу. Это привело к негодованию в обществе и стало предметом многих дискуссий.

Правозащитники обратились в Конституционный Суд с целью признать данное положение закона неконституционным, поскольку оно противоречит конституционному праву на равный доступ к государственной службе. В ходе рассмотрения обращения Конституционный Суд сделал следующие выводы. Само по себе данное положение соответствует основному закону, но вот его бессрочный характер не соответствует положениям Конституции, поэтому законодателю было поручено изменить данное положение и регламентировать конкретные сроки действия данного запрета [15]. На данный момент актуальным является положение, «запрещающее прохождение государственной службы в течение десяти лет со дня окончания срока обжалования решения призывной комиссии, в том случае, если лицо не проходило службу по призыву без уважительной причины» [33]. При этом «срок назначения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, согласно нормам Уголовного кодекса, по общему правилу не может превышать трех лет» [29]. Таким образом, мы можем сделать вывод, что на сегодняшний день законодатель при всех равных условиях в процессе поступления на государственную службу исходит из приоритета лиц, прошедших срочную службу или мобилизованных в ходе специальной военной операции. Такое положение вещей вызывает определенные сомнения, поскольку формально противоречит принципу равного доступа граждан к государственной службе, однако, в ходе обращений и проверки указанных положений нарушений уполномоченными органами обнаружено не было. Поэтому с точки зрения закона, такой подход является допустимым исключением из принципа равного доступа граждан к государственной службе.

В завершении темы данного параграфа мы можем сделать следующие выводы. Во-первых, принцип равного доступа граждан к государственной службе является элементом политической группы конституционных прав и свобод. Во-вторых, право равного доступа граждан к государственной службе

означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации. В-третьих, право равного доступа граждан к государственной службе имеет не абсолютный характер и характеризуется наличием системы запретов и ограничений для лиц, поступающих на государственную службу. Данная система основана на принципах целесообразности вводимых ограничений и профессионализма государственных служащих. В-четвертых, несмотря на закреплении права равного доступа граждан к государственной службе в основном законе страны, законодатель в целях поддержки отдельных категорий граждан может отходить от положений рассматриваемого принципа. Здесь можно добавить, что негативное влияние на реализацию права равного доступа граждан к государственной службе оказывают факторы коррупционного характера, а также несовершенство механизмов квалификационного отбора претендентов на поступление на госслужбу.

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

Абсолютно каждая юридическая конструкция, будь то принцип или право, должны быть обеспечены теми или иными правовыми гарантиями. В противном случае норма не может быть применена на практике. Так, в статье 15 Семейного кодекса Российской Федерации закреплено право каждого пройти бесплатный медицинский осмотр перед вступлением в брак [3]. Однако, указанное положение не находит своего дальнейшего развития не в одном нормативно-правовым акте. То есть, отсутствуют гарантии реализации указанного права, отсутствуют механизмы его реализации, а также данному праву не соответствует корреспондирующая обязанность. Поэтому можно отнести статью 15 Семейного кодекса к числу так называемых «мертвых норм», поскольку по ней отсутствует хоть какая-то правоприменительная

практика ввиду отсутствия надлежащей правовой регламентации. В связи с этим важно проанализировать правовую основу реализации принципа равного доступа каждого на доступ к государственной службе.

В первую очередь следует отметить, что мы понимаем в качестве гарантии реализации правовой нормы. Так, В.А. Трифонов в своей работе предлагает следующее определение. «Специальные условия и средства, которые обеспечивают практическую реализацию и реальную охрану прав и свобод человека и гражданина» [26, с. 40]. Руководствуясь данным определением, мы можем сделать вывод, что гарантии можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как мера обеспечения реализации прав и свобод, во-вторых, как инструмент охраны и защиты прав и свобод в случае вероятности их нарушений или при фактическом нарушении. Е.Н. Хазов и В.Е. Хазова предлагают разделять правовые гарантии на общие и специальные [42, с. 120]. Говоря об общих гарантиях, авторы подразумевают социальные, экономические, правовые и иные условия, которые обеспечивают практическую реализацию конкретного права. В свою очередь специальные гарантии представляют собой совокупность правовых норм, которые являются основой реализации конкретного права или свободы.

На сегодняшний день система государственной службы Российской Федерации определяется тремя основными элементами (видами государственной службы). К их числу законодатель относит:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов [39].

Общие вопросы каждого вида государственной службы едины и не имеют значительных отличий. Однако, каждый из указанных элементов имеет свою специфику, которая урегулирована отдельным нормативно-правовым актом. В целом можно сказать, что соответствующие нормативно-правовые акты не только закладывают основу, но и в полной степени раскрывают принцип равного доступа граждан к госслужбе с учетом особой специфики

каждого отдельного вида. Нормативно-правовую основу составляют: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Совокупность этих нормативно-правовых актов создает систему гарантий, часть из которых, так или иначе, определяет реализацию права на равный доступ к государственной службе. Руководствуясь представленной выше классификацией, рассмотрим каждую из групп гарантий в отдельности с учетом их сущности и специфических особенностей. Первая группа определяет политическими гарантиями. Они определяются тем, что, провозглашая себя социальным государством, Российская Федерация в качестве одного из приоритетных направлений своей политики выбрала обеспечение достойной жизни своих граждан

Следующая группа определяется правовыми гарантиями. Безусловно, правовые гарантии неотделимы от социальных, политических и экономических гарантий. В научной литературе имеет место быть точка зрения, что «обеспечение реализации субъективных прав, в том числе и права на равный доступ, достигается только при помощи правовых гарантий» [26, с. 40]. Правовые гарантии можно рассматривать при помощи двух подходов (узкий и широкий подход). Если придерживаться узкого подхода при понимании правовых гарантий, то они определяются исключительно правовыми нормами, которые регулируют вопросы, связанные с обеспечением равного доступа к государственной службе. Если же придерживаться более широкого подхода при понимании правовых норм, то их содержание определяется не только юридическими нормами, но и правоприменительной практикой, а также актами их применения. Сравнивая правовые гарантии с любыми гарантиями других групп, можно сразу отметить следующее

сущностное отличие. Любые другие гарантии оказывают влияние на принцип равного доступа лишь косвенно, создавая предпосылки для его возможной реализации. В свою очередь правовые гарантии оказывают прямое влияние, поскольку создают механизмы защиты данного принципа и предупреждения от возможных угроз, потенциально препятствующих его реализации.

Будучи по своей сути системой, совокупность гарантий обеспечения реализации права на равный доступ к госслужбе, строится на определенных принципах. К их числу мы можем отнести:

- принцип всеобщности;
- принцип комплексности;
- принцип эффективности.

Во-первых, принцип всеобщности определяется тем, что каждому лицу, обладающему правом на равный доступ к госслужбе, соответственно гарантировано право защищать его любыми законными средствами. При этом не имеют сущностного значения (если право было нарушено или ограничено без законных на то оснований) его профессиональные навыки и качества, вид службы и должность, а также иные обстоятельства.

Во-вторых, как мы уже отметили, совокупность гарантий является системой, поэтому ее элементы находятся в тесной взаимосвязи, поскольку имеют единую цель – обеспечение реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

В-третьих, принцип эффективности подразумевает, что наличие системы гарантий должно эффективно выполнять те цели, ради которых она была создана. Поэтому она должна быть гибкой, чтобы отвечать актуальным реалиям, иначе она потеряет практическую ценность ввиду своей архаичности.

Однако, само по себе наличие гарантий не может стать препятствием от нарушений принципа равного доступа к государственной службе на практике. Как уже отмечалось нами ранее, в этом случае, пострадавшее лицо имеет право защищаться любыми средствами в рамках правового поля. Если

говорить более конкретно, то законодатель предлагает формулировку «все незапрещенные законом способы». Следует обратить внимание, что данная формулировка имеет слишком обобщенное содержание, при этом не раскрывая более подробно возможных способов такой защиты. Здесь же добавим, что на практике за защитой того или иного нарушенного права обращаются сразу непосредственно в суд. При этом нельзя оставить без внимания и то обстоятельство, что надзор со стороны уполномоченных органов также является существенным элементом защиты нарушенного права. Е. А. Моисеев отмечает «значимость работы Министерства юстиции Российской Федерации, которая направлена на надзор над нормативно-правовыми актами. Применительно к случаям принятия нормативных актов, каким-либо образом нарушающих право на равный доступ к госслужбе, можно выделить обращение в общественные организации. При помощи механизмов общественного контроля возможность быстрого обнаружения и устранения неконституционного положения увеличивается» [11, с. 213].

Обобщая все вышеизложенное, мы можем сделать следующие выводы в рамках данной главы. Во-первых, принцип равного доступа граждан к государственной службе является элементом политической группы конституционных прав и свобод. Во-вторых, право равного доступа граждан к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации. В-третьих, право равного доступа граждан к государственной службе имеет не абсолютный характер и характеризуется наличием системы запретов и ограничений для лиц, поступающих на государственную службу. Данная система основана на принципах целесообразности вводимых ограничений и профессионализма государственных служащих. В-четвертых, несмотря на закреплении права равного доступа граждан к государственной службе в основном законе страны, законодатель в целях поддержки отдельных категорий граждан может отходить от положений рассматриваемого

принципа. Здесь можно добавить, что негативное влияние на реализацию права равного доступа граждан к государственной службе оказывают факторы коррупционного характера, а также несовершенство механизмов квалификационного отбора претендентов на поступление на госслужбу. В-пятых, гарантии реализации права на равный доступ к государственной службе можно разделить на следующие группы: экономические, социальные, политические, правовые. В-шестых, на сегодняшний день существует весьма широкий перечень средств для защиты права на равный доступ к государственной службе. Его содержание определяется следующим образом: судебная защита, обращение в прокуратуру, обращение в Комиссию по правам человека, обращение в правозащитную организацию. Ранее можно было обратиться в международный суд, но на данный момент этот способ не актуален.

Глава 2 Правовые основы государственной службы в Российской Федерации

2.1 Понятие, виды и принципы государственной службы

Принцип равного доступа граждан к государственной службе неразрывно связан с самим институтом госслужбы, поэтому необходимо более подробно рассмотреть его особенности и характерные черты. Сам по себе институт государственной службы представляет собой достаточно сложную конструкцию, которая так или иначе оказывает влияние на различные сферы жизни общества. Исследование госслужбы определяется не только научным интересом, но и практической значимостью. Полученные в ходе изучения знания могут быть использованы при разработке механизмов совершенствования государственной службы. Разработка таких улучшений обусловлена рядом актуальных проблем, характерных данному институту: коррупция, низкий уровень профессионализма госслужащих, несбалансированное соотношение возлагаемых обязанностей и получаемого вознаграждения.

Законодатель приводит определение понятия «государственная служба» в первой статье Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». «Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан, направленная на обеспечение реализации полномочий: Российской Федерации и ее субъектов; органов государственной власти всех уровней; лиц, замещающих должности государственной службы» [39]. На сегодняшний день государственная служба является вполне сформировавшейся системой, которая в целом отвечает потребностям современной Российской Федерации. Становление и развитие актуальной системы госслужбы берет свое начало в конце восьмидесятых годов прошлого столетия. Государственный аппарат требовал модификации, поэтому возникла потребность в юридическом закреплении института

государственной службы. Но на пути у данного процесса стал распад СССР, после которого начался своего рода «кризис власти». Не было конкретики относительно разделения властных полномочий между органами власти, поэтому в таких условиях было весьма сложно сформировать систему госслужбы.

Основополагающим фактором, побудившим к разработке совершенно новой системы, стала демократизация политического режима в стране. Новая Конституция закрепила возможность развития гражданского общества и его влияние на работу государственного аппарата. Возможность граждан принимать участие в управлении делами государства требовала формирования новых механизмов, при помощи которых бы осуществлялось взаимодействие общества и власти в различных ее проявлениях. Разработанная реформа имела весьма обширный характер, поэтому ее реализация не могла быть произведена единовременно. По этой причине ее разделили на несколько этапов. При проведении первого этапа реформы Российская Федерация ушла от устаревшей и не отвечающей современным тенденциям и законодательству партийной системы. Постепенно создавались учреждения, целью которых было решение кадрового вопроса для нужд аппарата государства. Разрабатывались специальные программы обучения с целью подготовки новых специалистов и переподготовке старых. Активно разрабатывались нормативные основы функционирования государственной службы. Так, в июле 1995 года уполномоченными органами разрабатывается и принимается Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». При этом разработка нормативно-правовых актов идет не только на федеральном уровне, но и на уровне власти субъектов. Как правило, это были нормативно-правовые акты, которые конкретизировали вопросы службы в субъектах.

На последующем этапе была разработана и апробирована Концепция административной реформы. В ней авторами были выделены основные проблемы, характерные действующей административной системе, а также предложены мероприятия, направленные на устранение указанных

недостатков. «В целом, основной замысел административной реформы заключался в повышении качества профессиональных навыков государственных служащих, а также увеличении эффективности механизмов взаимодействия власти и общества. На третьем этапе была утверждена новая усовершенствованная Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Данная концепция имела более узкую специфику регулирования, поэтому рассматривала исключительно вопросы государственной службы» [5, с. 71-72]. Отдельно стоит отметить, что свою роль при разработке новой административной системы сыграли субъекты государства. Их попытки создания своих собственных систем государственной службы субъекта РФ, позволили выявить потенциальные угрозы, недостатки и положительные черты той или иной модели аппарата. Поэтому авторами при разработке учитывался опыт субъектов с целью избежать повторения ошибок на федеральном уровне.

Позднее в 2003 и 2004 годах были приняты федеральные законы, которые окончательно сформировали систему государственной службы. Они не потеряли своей актуальности и на сегодняшний день. Речь идет о федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При разработке указанных нормативно-правовых актов, помимо указанных выше источников, учитывался опыт других государств при формировании системы государственной службы. Однако, даже при учете указанных обстоятельств, мы не можем говорить о том, что на сегодняшний день институт государственной службы сформировался полностью, поскольку в нем отсутствуют действенные механизмы для решения некоторых актуальных проблем. В подтверждение указанной точки зрения, мы можем отметить, что законодатель, во-первых, периодически вносит поправки в действующее законодательство о государственной службе, во-вторых, разрабатываются специальные концепции, целью которых является выявление проблем, характерных для данного института, а также разработка

предложений по их решению. Касательно концепции развития мы придерживаемся следующей точки зрения. Все они, по сути, создают иллюзию деятельности и совершенствования института государственной службы. В подтверждение данной позиции отметим следующее. Во-первых, каждый раз в концепции отражаются одни и те же проблемы, в частности отмечается высокий уровень коррупции, недостаточный уровень знаний и умений у государственных служащих, отсутствие действенных способов разрешения конфликта интересов, высокий уровень влияния сторонних факторов. Во-вторых, предложения, направленные на решение указанных проблем, имеют весьма абстрактный характер, поэтому их сложно апробировать в действительности. В связи с этим их практическая ценность близка к нулю. Указанные нами обстоятельства позволяют прийти к следующим выводам. Ошибочно утверждать, что на сегодняшний день институт государственной службы окончательно сформировался и не имеет никаких существенных проблем. При этом разрабатываемые меры, направленные на решение указанных проблем, не имеют практической ценности и могут в должной степени реализоваться на практике. Проблема здесь заключается в том, что сами способы решения имеют абстрактный характер. Необходимо предлагать более конкретные мероприятия, с указанием этапов их проведения. Каждый этап должен характеризоваться конкретным комплексом мер с обоснованием необходимости их проведения.

В основе системы государственной службы лежит набор принципов, которые задают ориентиры при ее построении. С их помощью отражаются курсы государственной политики и те или иные потребности общества. В первую очередь принципы отражают то обстоятельство, что Российская Федерация является демократическим и социальным государством. Любые положения о государственной службе, будь то гарантии госслужащих, ограничения и запреты или иные механизмы, должны основываться на исходных началах, заложенных принципами. То есть, нормы-принципы являются своего рода ориентирами, которых должен придерживаться

госслужащий при исполнении возложенных обязанностей. «По сути своей, понятие «принципы государственной службы» указывает на основополагающее, первостепенное значение и их приоритетное положение в структуре непосредственно самого правового института. Принципы государственной службы – основополагающие начала, положения, идеи, которые отражают закономерности и определяют направления деятельности, направленной на реализацию функций и задач, стоящих перед государственной властью» [14, с. 180].

Принципам государственной службы характерны следующие специфические особенности:

- они имеют обязательный характер для всех лиц, проходящих государственную службу;
- они регламентируют осуществление деятельности на всех видах государственной службы;
- их содержание распространяется на все положения о государственной службе без исключения.

«При рассмотрении принципов госслужбы следует разделять их на две группы: конституционные и организационные принципы» [14, с. 180]. Первая группа принципов включает в себя положения, которые нашли свое закрепления в тексте основного закона. Они имеют общий характер и распространяются на все сферы законодательства. Вторая группа включает в себя принципы, формирующие организационные основы системы госслужбы. Они закреплены в статье третье Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». К их числу законодатель относит следующие принципы:

- «федерализм;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека;
- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- открытость и доступность государственной службы для общественного контроля;
- профессионализм и компетентность госслужащих;
- защита госслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность» [39].

Как мы уже отметили ранее, конституционные принципы распространяют свое действие на все отрасли законодательства без исключения. Соответственно, они распространяются и на институт государственной службы. В связи с этим возникает вопрос относительно необходимости включения конституционных принципов в соответствующую статью федерального закона. Мы придерживаемся точки зрения, что в данной статье следует перечислять только специальные, организационные принципы, которые отражают сущностные особенности государственной службы. С целью всестороннего понимания вопросов, связанных с институтом госслужбы, считаем необходимым рассмотреть каждый из организационных принципов в отдельности, чтобы уяснить их роль и значение в системе принципов госслужбы.

Одним из первых указывается принцип равного доступа к государственной службе. Его характеристика и основные особенности были рассмотрены нами в рамках предыдущей главы. В связи с этим мы начнем процесс исследования организационных принципов с принципа единства правовых и организационных основ государственной службы.

Как уже было отмечено ранее, законодатель выделяет различные виды государственной службы, которые отличаются своей спецификой. При этом они все являются частью единой системы и непосредственно связаны между собой общим назначением, а именно, обеспечение функционирования механизма государственного управления. Рассматриваемый принцип

определяется тем, что вне зависимости от вида государственной службы, все они должны быть формироваться с учетом единых стандартов. При этом не имеет значения федеральный это уровень или уровень субъекта Российской Федерации. При этом, несмотря на единые стандарты, субъекты управомочены самостоятельно решать вопрос относительно некоторых вопросов, например, структуры органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом они не могут формировать систему государственной службы вопреки стандартам, которые были заложены на федеральном уровне. Именно в этом заключается сущность искомого принципа.

Второй принцип определяет взаимосвязь и неразрывный характер государственной и муниципальной службы. «Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, которые замещаются посредством заключения трудового договора (служебного контракта)» [34]. Необходимо понимать, что муниципальная служба является самостоятельным институтом. Она не входит в систему государственной службы и регулируется своими нормативно-правовыми актами. Это обусловлено спецификой муниципальной власти, которая определена необходимостью решения вопросов местного значения. Государственная власть не может влиять на вопросы, которые относятся к ведению муниципальной власти. То есть, деятельность муниципальных служащих направлена на функционировании органов местного самоуправления.

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

- единство квалификационных требований для замещения должностей государственной и муниципальной службы;
- единая система запретов и ограничений, предусмотренных для государственных и муниципальных служащих;

- единые требования, предусмотренные к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- единое соотношение основных условий оплаты труда и предоставления социальных гарантий» [30].

Следующий принцип - принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю. Представленный принцип определяется тем, что информация о деятельности государственных служащих должна предоставляться каждому гражданину по его запросу. Из этого правила, разумеется, есть исключение. Если запрашиваемая информация связана с государственной тайной. Кроме того, существуют и другие виды охраняемой законом тайны. Поэтому мы делаем вывод, что данный принцип не имеет абсолютного характера. Его реализация имеет место быть до того момента, пока не затрагивает чьи-либо права и свободы. Можно отметить, что рассматриваемый принцип является логичной производной принципа демократизма. В демократическом государстве граждане имеют право участвовать в делах государства, в связи с этим им должен быть предоставлен доступ к информации о деятельности государственной службы, в рамках обеспечения деятельности механизма государства. Отдельно можно назвать данный принцип одной из правовых гарантий обеспечения общественного контроля, который является проявлением гражданского общества.

«Профессиональное совершенствование государственных служащих – это один из основополагающих факторов эффективности системы госслужбы, именно компетентностью и профессионализмом госслужащих обуславливается ее качество. Именно поэтому огромное значение имеет реализация принципа профессионализма и компетентности государственных служащих. В основу данного принципа законодатель закладывает деловой

критерий оценки знаний и умений госслужащих при осуществлении ими профессиональной деятельности. Государственный служащий должен быть компетентен в следующих вопросах: реализация основных направлений деятельности того органа, в котором он проходит службу; грамотное исполнение возложенных на него обязанностей; реализация принятых руководством управленческих решений; организация реализации государственно-властных полномочий соответствующим субъектом» [20, с. 32].

На момент приема граждан на госслужбу кандидатам может быть предъявлены определенные критерии. Например, уметь работать в системе С++, иметь соответствующее образование или обладать опытом работы на определенной должности. В отдельных случаях к кандидату могут предъявляться требования относительно его умений. Умения – знания государственного служащего для решения тех или иных служебных задач. Например, анализ ситуации означает, что госслужащий должен быстро рассмотреть все обстоятельства, так или иначе, влияющих на ситуацию, предположить возможные итоги развития событий и предложить решение в соответствии с принципами законности и эффективности. Кроме того, государственный служащий должен постоянно совершенствовать свои знания и навыки. Мы положительно оцениваем данное обстоятельство, поскольку развитие общественных отношений требует развития госслужащего для эффективного исполнения служебных обязанностей. Повышение профессиональной квалификации возможно различными способами, например, участие в конференции, семинарах, получение нового образования и так далее.

Отдельно стоит обратить внимание на принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Государственный служащий при осуществлении своей деятельности руководствуется законодательством и распоряжениями вышестоящих по должности и контролирующих его

деятельность государственных служащих. Поэтому законодателю важно было прописать гарантию, которая бы ограничило любое постороннее воздействие на деятельность госслужащих. Действия, направленные на воздействие в отношении госслужащего при осуществлении им профессиональной деятельности, воспринимаются как попытка дестабилизировать работу механизма государственного управления. Такие действия могут быть как внешними, так и внутренними. Разделение в данном случае основано на отношении субъекта воздействия к государственной службе. Внешнее воздействие подразумевает, что лицо не является субъектом государственной службы, а внутренне воздействие, наоборот. На практике имеет место быть множество случаев, когда вышестоящее начальство пыталось прямо или косвенно оказать влияние на принятие госслужащим решения по тому или иному вопросу. Однако, следовать распоряжениям руководителя государственный служащий должен если, во-первых, такое решение соответствует закону, во-вторых, руководитель обладает властно-распорядительными полномочиями в отношении госслужащего, в-третьих, в компетенцию руководителя входит решение вопроса относительно которого он дает распоряжение.

Законодателем предусмотрены дополнительные гарантии обеспечения охраны и защиты государственных служащих. Так, если госслужащему угрожает опасность (либо его близким) в связи с исполнением служебной деятельности, ему могут быть предоставлены дополнительные меры защиты. Объясняется это тем, что служебная деятельность государственного служащего имеет особый характер, который косвенно создает угрозу разного рода влияния на государственного служащего. Именно это диктует необходимость в обеспечении дополнительных мер защиты их безопасности.

Все перечисленные организационные принципы оказывают свое влияние на всю систему государственной службы, независимо от вида государственной службы. Если мы рассматриваем государственную службу, как самостоятельный правовой институт, то отдельные виды службы, можно

рассматривать как субинституты административного права. В связи с этим можно упомянуть субинституционные принципы и иные особенности, которые соответствуют отдельным видам государственной службы.

В актуальной редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» «разделяет государственную службу на три вида: государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов» [39]. Однако в старых редакциях указанного нормативно-правового акта вместо госслужбы иных видов законодателем была включена правоохранительная служба. Действующая редакция была включена в текст закона в 2016 году. Необходимость изменений была обусловлена тем, что разработка отдельного федерального закона, посвященного правоохранительной службе, так и не пришла к логическому итогу, то есть, нормативно-правовой акт так и не был разработан. Законодательство содержало в себе только обрывки положений, регулирующих отдельные вопросы, связанные с правоохранительной службой. При этом в законодательстве отсутствовало определение «правоохранительные органы», а также перечень органов власти, которые являлись по своей сущности правоохранительными органами. В связи с этим была использована зарубежная модель нормативного регулирования института государственной службы. В связи с этим основной упор был сделан на создание отдельных актов, которые бы регламентировали вопросы каждого вида службы, ранее объединенных законодателем в категории «правоохранительная служба». Здесь стоит добавить, что сама по себе формулировка «правоохранительная служба» является не совсем корректной, поскольку военная и гражданская служба так или иначе направлены на охрану прав и свобод граждан. Например, для погашения крупных конфликтов внутри государства могут привлекаться военные, таким образом, они участвуют в охране прав человека и гражданина.

Следует обратить внимание, что в действующей редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» весьма

подробно регулируются вопросы, связанные с военной и государственной службой. При этом служба иных видов остается без внимания. Хотя именно этот вопрос следует регламентировать более подробно, поскольку для двух других видов службы есть соответствующие федеральные законы. Основываясь на законах логики, мы можем сделать вывод, что любая государственная служба за исключением гражданской и военной службы может быть отнесена к категории государственная служба иных видов. Например, в законодательстве есть отдельный Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации». «Служба в таможенных органах представляет собой особый вид государственной службы граждан, которые осуществляют профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов» [37]. Возвращаясь к первоначальной формулировке законодателя «правоохранительная служба», стоит отметить, что законодатель весьма подробно регламентировал служебную деятельность сотрудников полиции. Для этого был разработан специальный Федеральный закон «О полиции». Так, в законе указано, что «сотрудник полиции – гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому присвоено специальное звание, предусмотренное законом» [31].

Мы придерживаемся следующей точки зрения относительно данного вопроса. Внеся в 2016 году изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», законодатель исключил необходимость разрабатывать и принимать весьма обширный по своему содержанию закон, направленный на регламентацию вопросов, связанных с правоохранительной службой. Следует также обратить внимание на следующее обстоятельство. В ранней редакции указанного нами выше федерального закона в статье седьмой законодателем было дано легальное определение понятия правоохранительная служба и его существенные критерии.

В 2016 году, сразу после рассмотренных изменений, указанная норма утратила свою юридическую силу и была исключена. То есть, законодатель не стал адаптировать ее под актуальные положения закона, раскрыв критерии государственной службы иных видов, а просто снял с себя ответственность по данному вопросу и оставил в законодательстве определенный пробел, связанный с данным вопросом.

Куда более подробно законодатель отнесся к регулированию государственной гражданской службы. Ее сущностные особенности определены положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». «Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов. Государственная гражданская служба в зависимости от уровня реализации разделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта. Региональное законодательство может предусматривать свои особенности прохождения службы, но они не должны противоречить федеральному законодательству и Конституции» [33].

Ранее нами было отмечено, что помимо институциональных принципов, в государственной службе можно выделить субинституциональные принципы отдельных видов государственной службы. Наличие указанных принципов характерно для субинститута государственной гражданской службы. Так, в статье четвертой соответствующего федерального закона перечислены следующие принципы:

- приоритет прав и свобод человека;

- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов;
- равный доступ граждан к гражданской службе независимо от обстоятельств, которые не связаны с профессиональными качествами служащего;
- профессионализм и компетентность;
- стабильность гражданской службы;
- доступность сведений о гражданской службе;
- взаимодействие с населением (включая общественные объединения);
- защита от неправомерного вмешательства в деятельность гражданского служащего [33].

Анализируя данный перечень принципов, можно отметить следующее. Во-первых, законодатель в очередной раз дублирует принцип приоритета прав и свобод. Объяснить это можно тем обстоятельством, что в основном законе человек вместе с его правами и свободами признается высшей ценностью, поэтому законодатель везде старается подчеркнуть данное обстоятельство. Во-вторых, принцип единства основ является конкретизированной версией аналогичного институционального принципа, предусмотренного Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». В-третьих, законодатель более конкретно раскрывает вопрос о равном доступе граждан к государственной гражданской службе. В качестве основного критерия для обладания правом равного доступа упоминается владение русским языком. Но, толкуя положения закона при помощи методов системного анализа, можно сделать логичный вывод, что при поступлении на государственную службу особое значение также имеют профессиональные навыки и деловые качества кандидата.

Соответственно, организационными принципами для данного субинститута являются принципы стабильности гражданской службы и взаимодействие с организациями и гражданами.

«Стабильность гражданской службы подразумевает постоянство служебных отношений, которое выражается в несменяемости госслужащих и преемственности в осуществлении кадровой политики государства. Гарантия стабильности служебного положения обеспечивает безопасность государственных служащих, когда изменениям полностью или частично подвергается система государственных органов и государственной службы» [19, с. 116]. Другими словами, правомочия госслужащего не могут меняться по причине изменения политической обстановки или смены власти на новую. Основными условиями реализации данного принципа являются следующие: отсутствие фаворитизма на государственной службе, механизмы независимого отбора кандидатов на государственную службу, гарантии защиты государственных служащих. На сегодняшний день данному принципу характерны определенные проблемы. Одной из них является низкий уровень социального обеспечения, в частности, низкая заработная плата по отношению к возлагаемым обязанностям. В связи с этим возникает «кадровый голод» и постоянная замена служащих, в результате чего тот элемент аппарата механизма государственной власти функционирует нестабильно.

Ранее неоднократно отмечалось, что Российская Федерация является демократическим государством. Именно этим обстоятельством обусловлено закрепление принципа взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Участие граждан при реализации служебных полномочий госслужащими актуализирует деятельность государственного аппарата, заставляет ее соответствовать современным тенденциям. Кроме того, посредством контроля со стороны общественных организаций, частных запросов граждан деятельность государственных служащих подвергается дополнительной проверке, что снижает воздействие коррупционных факторов.

Следует обратить внимание, что законодатель старается уделить особое внимание возможности граждан взаимодействовать с различными государственными институтами с целью их контроля и совершенствования.

Так, деятельность общественных советов и палат последнее время приобретает все большую актуальность, поскольку является инструментом непредвзятой оценки работы государственных институтов. Однако, здесь можно выделить проблему, которая сводит на нет весь потенциал взаимодействия общества и государственной гражданской службы. Чтобы привлечь внимание к выявленным нарушениям представителям общества либо нужно добиваться общественного резонанса, что не всегда возможно, либо добиваться реакции на нарушение со стороны контролирующих органов власти, что также не всегда является возможным. Поэтому можно сделать вывод, что рассмотренный принцип получил свою реализацию, но его практическая ценность имеет весьма низкий уровень.

Следующим субинститутом государственной службы является военная служба. Положения о военной службе в основном предусмотрены федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих». «Военная служба – это особый вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации, в Вооружённых Силах Российской Федерации и других специализированных формированиях, деятельность которых заключается в обеспечении обороны и безопасности страны» [32]. «Военная служба преследует своей целью подготовку к защите или непосредственно самой вооруженную защиту неприкосновенности территории нашей страны» [7, с. 1].

«Кроме того, военнослужащие могут быть направлены за пределы территории Российской Федерации с целью выполнения обязательств, предусмотренных международными договорами. Характерной особенностью военной службы является необходимость принять присягу» [10, с. 76]. Само по себе принятие гражданином воинской присяги можно расценивать как юридическое действие, которое наделяет его полноценным правовым

статусом военнослужащего. Стоит отметить, что поступление на военную службу возможно двумя способами. Первый способ – поступление на службу по контрактной основе. Здесь все предельно понятно и по процедуре схоже с другими видами государственной службы. Однако, другой способ обусловлен тем фактом, что в Российской Федерации действует военная служба по призыву. «Граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет должны быть призваны на военную службу» [32]. Пока это положение еще имеет силу. Но стоит обратить внимание, что сейчас идут обсуждения об изменении призывного возраста в сторону его увеличения. По предложениям депутатов Государственной Думы призывной возраст в будущем должен будет составить от 21 года до 30 лет. Отдельно законодателем выделяются категории граждан, которые в силу здоровья или иных обстоятельств (например, религиозных убеждений) могут быть освобождены от военной службы. Стоит обратить внимание, что субинститут военной службы сейчас подвергается изменения по двум основным причинам. Во-первых, это вызвано проведением специальной военной операции. Во-вторых, проведение частичной мобилизации показало несовершенство работы отдельных механизмов военной службы, которые в основном связаны с работой военкоматов. Мы придерживаемся мнения, что в ближайшее время законодатель уделит пристальное внимание военной службе, ввиду чего будут разработаны различные законопроекты, направленные на совершенствование данного вида службы и устранения в нем всех проблемных аспектов.

Говоря об институте государственной службы, нельзя не затронуть вопрос о самих государственных служащих, а именно, об их правовом статусе. По большей части права и обязанности государственного служащего урегулированы нормами административного права. Например, в федеральных законах, которые мы рассмотрели ранее или специальных ведомственных актах. При этом некоторые вопросы служебной деятельности госслужащего могут содержаться в нормах трудового законодательства. Упоминание об этом можно найти в статье 11 Трудового кодекса, где указано следующее.

«Трудовое законодательство распространяется на государственных служащих с особенностями, которые предусмотрены законодательством страны или субъекта. Здесь же законодатель делает оговорку о том, что трудовое законодательство не распространяется на военнослужащих при исполнении ими служебных обязанностей» [27].

«По общему правилу статус государственного служащего лицо приобретает с момента заключения служебного контракта и издания приказа (акта) о назначении на должность государственной службы. Иными словами, с момента, когда госслужащий приобретает юридическую возможность реализовать совокупность предоставленных государством (субъектом государства) прав, а также наступает возможность применения к субъекту мер ответственности. При этом имеют место быть и другие варианты, так например, при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении» [22, с. 26]. Традиционно в научной литературе в качестве основных элементов правового статуса в узком смысле выделяют права и обязанности. В целом права государственного служащего обеспечивают возможность его участия в поддержке работы аппарата государственного управления. Если подходить к вопросу более углубленно, то права можно классифицировать следующим образом: защитные права, права для достижения служебных целей и задач, права-стимулы. Все перечисленные права имеют свою определенную специфику и назначение, но вместе с тем являются элементами одной системы – системы прав и свобод государственного служащего. Таким образом, мы можем говорить о том, что права госслужащего имеют дуалистический характер, выступая с одной стороны инструментом обеспечения работы государственного органа, с другой стороны, инструментом для обеспечения социальной защиты служащего.

Другим немаловажным элементом правового статуса являются обязанности. Их содержание продиктовано сущностью государственной

службы. Поскольку госслужба направлена на обеспечение работы государственного аппарата, то и в обязанностях госслужащего должны быть отражены возложенные на него задачи. Анализируя нормативно-правовую базу в сфере государственной службы, мы можем выделить следующие наиболее типичные обязанности, характерные статусу госслужащего:

- «обеспечение законности, а также реализации законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта;
- добросовестное поведение при исполнении возложенных в связи с прохождением государственной службы должностных обязанностей;
- при осуществлении своей деятельности в первую очередь руководствоваться принципом соблюдения прав и свобод человека;
- подчиненность законным приказам, распоряжениям и указаниям вышестоящих должностных лиц;
- поддержание необходимой для исполнения должностных обязанностей служебной квалификации;
- охрана государственной тайны, равно как и иной охраняемой законом информации;
- своевременность осуществления тех или иных служебных обязанностей» [39].

Безусловно, приведенный перечень имеет обобщенный характер, поэтому отдельными актами их список может быть дополнен в целях отражения специфики того или иного вида государственной службы. В качестве примера мы можем привести правовой статус военнослужащего. В дополнение к представленному нами перечню к обязанностям военнослужащего относятся защита целостности государства и его независимости, обеспечение безопасности личности, государства и общества в целом. Наряду с наложением специальных обязанностей, государственному служащему могут быть предоставлены особые полномочия. Ярким примером является право на применение физической силы, специальных средств и оружия. Однако, все без исключения обязанности предоставлены служащему

с одной общей целью. Выполнение задач, необходимых для реализации функций государства.

Как уже было отмечено ранее, государственная служба должна быть изолирована от стороннего влияния. Для этого законодатель создает определенные конструкции, которые бы позволили достичь независимости деятельности госслужащих. Эти конструкции определяются запретами и ограничениями, которые налагаются на гражданина при получении статуса государственного служащего. Так, например, система запретов и ограничений, предусмотренная Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ». Стоит обратить внимание, что отдельные запреты и ограничения распространяются не только на госслужащего, но и на его близких. Так, например, в статье 17 рассматриваемого нормативно-правового акта отмечено, что «не только гражданскому служащему, но и его супруге (супругу), несовершеннолетним детям запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» [33]. Проанализировав законодательство о государственной службе, можно выделить наиболее типичные запреты и ограничения. К их числу можно отнести: «запрет на занятие какой-либо оплачиваемой деятельностью, если эта деятельность не имеет творческий, научный или педагогический характер; запрет на занятие предпринимательской деятельностью лично, равно как и при помощи поверенных лиц; представлять интересы лиц в государственном органе, в котором служащий осуществляет свою профессиональную деятельность; запрет на использование материальных, финансовых и иных средств в неслужебных целях»[33].

Мы придерживаемся мнения, что система запретов и ограничений государственных служащих была максимально сбалансирована законодателем. Система выстроена так, чтобы максимально оградить деятельность государственного служащего от стороннего влияния, но при этом и не сильно ограничить его законные права и свободы. Таким образом,

создается определенный компромисс между интересами государства и правами и свободами гражданина. За нарушение указанных запретов и ограничений государственный служащий может быть привлечен к ответственности. Так, государственный служащий в процессе осуществления своей деятельности может получить доступ к охраняемой законом информации, разглашение которой приведет к нарушению интересов человека, общества и государства.

Руководствуясь проведенным в рамках данного параграфа исследованием, мы можем сделать следующие выводы. Во-первых, «государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан, направленная на обеспечение реализации полномочий: Российской Федерации и ее субъектов; органов государственной власти всех уровней; лиц, замещающих должности государственной службы. Законодатель закрепляет следующие виды госслужбы: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов» [39]. Во-вторых, если мы рассматриваем государственную службу, как самостоятельный правовой институт, то отдельные виды службы, можно рассматривать как субинституты административного права. В связи с этим можно выделить субинституциональные принципы, которые определены сущностными особенностями соответствующего вида государственной службы. Принципы могут отличаться исходя из следующих факторов: специфика решаемых задач; особые условия прохождения службы (иногда сопряженные с риском); профессиональная специфика; особые служебные обязанности; наличие специальных дисциплинарных уставов и должностных инструкций; порядок поступления на службу; процедура привлечения к ответственности; специальное обеспечение. В-третьих, в ранней редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье седьмой законодателем было дано легальное определение понятия правоохранительная служба и его сущностные критерии. В 2016 году, сразу после рассмотренных изменений, указанная норма утратила

свою юридическую силу и была исключена. То есть, законодатель не стал адаптировать ее под актуальные положения закона, раскрыв критерии государственной службы иных видов, а просто снял с себя ответственность по данному вопросу и оставил в законодательстве определенный пробел, связанный с данным вопросом.

2.2 Порядок поступления граждан на государственную службу

Одним из основных элементов реализации права граждан на равный доступ к государственной службе является механизм поступления на службу. Основы механизма формирования кадрового состава государственной службы закреплены в правовых нормах законодательства о государственной службе. Так, в статье двенадцатой закона «О системе государственной службы Российской Федерации» указаны основы поступления граждан на государственную службу. «На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного специальным нормативно-правовым актом, регулирующим специальный вид госслужбы» [39]. Анализируя данную норму, мы видим, что потенциальный кандидат должен в первую очередь владеть русским языком и достигнуть определенного законом возраста. Здесь стоит обратить внимание, что на государственную службу могут поступать «граждане». То есть, законодатель акцентирует внимание на наличии у кандидата устойчивой юридической связи с государством. Однако, без внимания остается вопрос о наличии какого гражданства говорит законодатель. Основываясь на определении понятия государственная служба, можно прийти к выводу, что речь идет именно о наличии российского гражданства. При этом, если мы проанализируем положения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», мы наблюдаем следующее. «Законодатель устанавливает запрет граждан на нахождение иностранных граждан на муниципальной службе. По

поводу государственной службы делается оговорка, что отношение иностранных граждан к госслужбе регулируется специальными законами» [37]. Другими словами, законодатель оставляет возможность иностранным гражданам поступать на государственную службу в отдельных случаях. Видимо здесь речь идет о специфике государственной службы. Так, иностранные граждане не могут поступать на военную службу, но могут поступить на государственную гражданскую службу, если между Российской Федерацией и соответствующим государством будет заключен договор по данному вопросу. Руководствуясь вышеперечисленными положениями закона, мы делаем вывод, что по общему правилу для поступления на госслужбу кандидат должен обладать гражданством Российской Федерации, при этом имеется специальное правило, которое допускает поступление иностранных граждан на госслужбу при наличии совокупности определенных условий. Отдельные особенности поступления на государственную службу, как правило, содержатся уже непосредственно в ведомственных актах.

При поступлении на государственную службу кандидату важно соответствовать определенным критериям, которые определяются системой ограничений. По большей части запреты, характерные гражданским служащим, отражают картину относительно государственной службы в целом. Кандидат не допускается к государственной службе, в том случае если:

- «гражданин признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- гражданин осужден к наказанию, которая исключает возможность осуществления им своих служебных обязанностей;
- гражданин имеет не снятую или непогашенную судимость;
- гражданин отказался пройти процедуру допуска к государственной или любой другой охраняемой законом тайне;
- у гражданина диагностировано заболевание, которое препятствует поступлению на службу;

- наличие у гражданина родственной связи или свойства с госслужащим, если поступление на службу подразумевает подконтрольность одного лица другому;
- наличие у лица гражданства другого государства;
- предоставление заведомо ложной информации;
- непредставление информации о сайтах в сети интернет, где кандидатом была размещена общедоступная информация, позволяющая его идентифицировать» [33].

Отдельно стоит обратить внимание на следующее обстоятельство. Хотя закон говорит о снятой или непогашенной судимости у кандидата, фактически имеет значение наличие когда-либо самой судимости у гражданина. Если судимость кандидата была погашена, но при этом в анкете он не указывает информацию об этом обстоятельстве, то его могут уволить со службы в случае, если в дальнейшем вскрыется информация о его судимости. Примеры подобных ситуаций мы можем наблюдать в судебной практике. Так, «в ходе рассмотрения дела было установлено, что Гражданин А.Г. Квасной обратился в суд с иском к Управлению Федерального ... агентства России о признании незаконным распоряжения о прекращении служебного контракта с последующим увольнением истца. В обоснование иска гражданин сослался на то, что представитель нанимателя уволил его, мотивировав это представлением ложных сведений. При этом истец считает незаконным свое увольнение, поскольку заведомо ложных данных о себе он не представлял. Суд вынес решение в пользу истца. Удовлетворяя требования, суд пришел к выводу, что прочерк в графе о наличии судимости, по мнению истца, означал, что на тот момент он не имел судимости по смыслу уголовного закона. Другие представленные данные соответствовали действительности, соответственно, истец не имел своей целью ввести в заблуждение представителя нанимателя. Ответчик не был согласен с решением и предпринял попытку его обжаловать, но решение было оставлено без изменения. Верховный Суд не согласился с этим решением и истолковал ситуацию по-иному. По смыслу закона,

увольнение ввиду представления заведомо ложных документов или сведений не зависит от того, могла ли ложная информация каким-либо образом повлиять на решение о приеме гражданина на службу. Вопрос, предусмотренный анкетой, был нацелен на то, чтобы выяснить имелись ли когда-либо у кандидата судимости. Прочерк подразумевает ответ «нет», что является заведомо ложной информацией. А представление достоверных ответов на другие вопросы в контексте данного случая не имеет никакого правового значения» [13]. Данный пример демонстрирует, что указание сведений, которые не соответствуют действительности, в анкете на поступление на государственную службу могут привести к дальнейшему увольнению. При этом значения не имеет, могли ли такие обстоятельства оказать влияние на служебную деятельность. Важен сам факт указания недостоверных сведений.

С целью исключить аффилированность и протекционизм в институте государственной службы, которые отрицательно влияют в том числе и на реализацию права на равный доступ к госслужбе, законодатель вводит ограничение на родство и свойство между служащими, находящимися в отношениях руководитель-подчиненный. Объяснить это можно тем, что в подобных случаях служебные отношения рискуют быть подменены или осложнены личными взаимоотношениями. Результатом может стать: лояльное отношение к служебной деятельности, чрезмерные поправки, делегирование обязанностей другим государственным служащим с целью разгрузить от работы лицо, с которым имеют личные связи, и так далее. Следует обратить внимание, что в законодательстве можно найти ответ на вопрос, кого именно следует относить к числу лиц, находящихся в свойстве или близком родстве. В указанную группу лиц входят: «родители, супруги, дети, братья, сестры, а также, братья, сестры, детей супругов и супругов детей [33]. Любая личная заинтересованность может стать причиной протекционизма, что неблагоприятно скажется на служебной деятельности. Представленный законодателем список родственников и «свояков», на наш взгляд, является

недостаточно полным. Так, например, личная заинтересованность вполне имеет место быть в отношениях с бабушками, дедушками, дядями, тетями. Мы придерживаемся мнения, что указанных лиц следует отнести к группе лиц, находящихся в свойстве или близком родстве. Заявленное нами предложение от части позволит снизить влияние личной заинтересованности на служебную деятельность. При этом, говоря о личной заинтересованности, стоит отметить, что законодатель без внимания оставляет сожителей, то есть, лиц, проживающих вместе, но не состоящих в зарегистрированном браке. Безусловно, между такими лицами имеют место быть личные отношения, по сути, их отношения характеризуются теми же самыми признаками, что и брачно-семейные отношения. Однако, отсутствие регистрации таких отношений позволяет обойти ограничения и поступить на государственную службу, несмотря на личную заинтересованность. Такое положение вещей, на наш взгляд, вызвано двумя обстоятельствами. В первую очередь, семейное законодательство допускает только одну форму узаконенных семейных отношений – брак. По этой причине сожительство остается за пределами законодательного регулирования. Другая проблема заключается в том, что на практике возникают ситуации, когда при потенциальном возникновении ситуации-ограничения, супруги расторгают брак с целью обойти правило. При этом продолжают вести совместное хозяйство и жить вместе. В этом случае элемент личной заинтересованности также имеет место быть, но с точки зрения закона такая ситуация допустима. Для решения указанной проблемы мы предлагаем ограничить возможность поступления на государственную службу, если в результате этого в отношениях «непосредственный руководитель-подчиненный» окажутся бывшие супруги, которые расторгли брак в пределах календарного года, предшествующего поступлению кандидата на государственную службу.

21 век по истине можно назвать веком развития технологий и повсеместной цифровизации. В 2023 году практически каждый человек зарегистрирован хотя бы в одной популярной социальной сети, где есть

возможность публиковать различную информацию и делиться своим мнением. Государственный служащий в силу специфики своей деятельности должен соответствовать определенным моральным устоям и этическим стандартам. Совершенно недопустимо, если он состоит на государственной службе, но при этом безосновательно агрессивно высказывается в социальных сетях в отношении работы органов власти. В силу таких обстоятельств законодатель закрепил требование о предоставлении данных о наличии личных страниц, находящихся на сайтах с открытым доступом. В том случае, если кандидат откажется предоставить такие данные, это можно рассматривать в качестве ограничения для поступления на государственную службу. В целом данное ограничение является вполне обусловленной реакцией на тенденцию активного внедрения социальных сетей в жизнь общества. Госслужащий является лицом учреждения, в котором осуществляет служебную деятельность, поэтому представитель нанимателя должен отслеживать публикуемую им информацию. В противном случае это может негативно сказаться на имидже государственного учреждения и государственной службы в целом.

Право равного доступа реализуется посредством проведения конкурса на свободную должность. С помощью этого механизма представитель нанимателя при прочих равных обстоятельствах может выбрать наиболее подходящего кандидата для поступления на государственную службу. «Конкурсный отбор не распространяется на должности «руководители» и «помощники». При заключении срочного контракта или при нахождении гражданина в кадровом резерве также освобождает государственный орган от необходимости проводить конкурс. Ввиду того, что законодатель максимально широко определил ситуации, когда замещение должности не требует проведения конкурса, можно говорить о тенденции снижения значения конкурсной основы для формирования кадрового состава системы государственной службы» [25, с. 183].

Конкурсный отбор проводится среди граждан, которые подали заявку на замещение свободной должности. После этого происходит проверка на наличие оснований, препятствующих нахождению на государственной службе. Для того, чтобы принять участие в конкурсе, лицо, изъявившее желание поступить на государственную службу, должно предоставить следующий пакет документов:

- «личное заявление о желании принять участие в конкурсе на вакантную должность;
- документ, удостоверяющий личность;
- документ, подтверждающий наличие профессионального образования;
- трудовая книжка;
- справка о предоставлении информации о текущем имущественном положении;
- медицинское заключение о текущем состоянии здоровья» [39].

«Решение о проведении конкурса принимается непосредственно руководителем государственного органа. После этого объявляется о проведении конкурса. Конкурс проводится в два этапа. Первый этап заключается в размещении информации о появлении вакантной должности, а также о приеме документов, необходимых для участия в конкурсе. Вся информация размещается на официальном сайте государственного органа или в периодических печатных изданиях» [28]. Законодатель допускает проведение конкурса в двух формах. Первая форма – конкурс документов. Вторая форма – конкурсное испытание.

В том случае, если прием на государственную службу проводится по первому сценарию, создается специальная комиссия, которая проводит оценку представленных кандидатом документов. Помимо перечисленных выше документов, государственный служащий может предоставить документы, подтверждающие его достижения (награды, звания и так далее). Куда большую сложность представляет конкурсное испытание. В этом случае помимо предоставления документов от кандидата требуется выполнить одно

или нескольких заданий. После чего проводится специальный квалификационный экзамен. Проведение конкурса направлено на проверку соответствия кандидата установленным квалификационным критериям.

«Второй этап начинается с того момента, когда потенциальным кандидатам, допущенным к участию в конкурсном отборе, была отправлена информация о дате, времени и месте проведения конкурса на должность. Уведомление должно быть направлено не позднее, чем за 15 дней до начала проведения отбора. При проведении конкурса должны пребывать в абсолютно равных условиях. Не допускается проявление лояльности со стороны членов конкурсной комиссии. Здесь же отметим, что для проведения конкурса на вакантную должность образуется конкурсная комиссия. В состав комиссии входят представитель нанимателя, уполномоченные гражданские служащие, представитель органа по управлению государственной службой, независимые эксперты. При этом число независимых экспертов должно составлять не менее четверти всей конкурсной комиссии» [22, с. 64-65]. Для данной процедуры характерно наличие проблемных аспектов. Одной из проблем является отсутствие в составе конкурсной комиссии лиц, которые состоят в управлении государственной службой. Это обусловлено тем, что в большинстве субъектов страны такие органы отсутствуют. Следующий проблемный аспект связан с тем, что в комиссии отсутствуют независимые эксперты в области государственной службы. Для решения заявленных проблем в первую очередь требуется создание федеральных органов управления государственной службы, а также соответствующих органов на территории каждого субъекта Российской Федерации. Кроме того, требуется создание реестра независимых экспертов. За основу такого реестра можно взять модель, которая используется в институте присяжных заседателей. Причем эксперты могут приглашаться не только в рамках конкурсного отбора, но и для работы комиссий при разрешении конфликта интересов.

«Говоря об обязательном участии экспертов в конкурсном отборе, необходимо уделить внимание еще одной проблеме. На практике зачастую

возникает ситуация, когда один или несколько приглашенных экспертов без предупреждения не явились в назначенное время. С учетом того, что состав конкурсной комиссии должен как минимум на четверть состоять из независимых экспертов иногда это делает проведение заседания невозможным» [19, с. 113]. В этом случае появляется основание для обжалования принятого решения в силу отсутствия необходимого числа присутствующих экспертов. В результате чего дата конкурсного отбора переносится. После чего эксперты приглашаются вновь, но на следующую дату необходимое количество экспертов может также не собраться. Здесь стоит отметить, что на экспертах не лежит обязанности являться на такие заседания. На практике проблема решается следующим образом. Поскольку в законе закреплено только указание относительно минимального числа экспертов, в комиссию приглашается сразу несколько экспертов (с запасом), поскольку их максимальное допустимое число в законе не предусмотрено.

С целью оценки соответствия кандидата требуемым критериям, конкурсная комиссия может проводить различные оценочные мероприятия (анкетирование, тестирование, дискуссии и так далее). По итогу проведенной оценки комиссия принимает решение о приеме на службу соответствующего кандидата. Для этого проводится открытое заседание. Решение принимается простым большинством. В том случае, если в комиссии было четное число участников и число голосов равное, право решающего голоса остается за председателем комиссии. Итоговое решение комиссии является юридическим фактом, который служит основанием для поступления кандидата на государственную службу. Таким образом, решение комиссии является юридическим основанием, а нормативным основанием является издание соответствующего приказа о назначении конкретного лица на должность государственной службы. С победителем в дальнейшем заключается служебный контракт, который является фактическим основанием для того, чтобы лицо приступило к исполнению служебных обязанностей.

Следует обратить внимание, что другие государства идут тем же путем при приеме граждан на государственную службу. Данный способ является инструментом для обеспечения реализации права граждан на равный доступ к государственной службе. Проведенное нами исследование позволило нам выявить ряд проблемных аспектов в данном механизме и свидетельствует о необходимости его реформирования.

В завершении данной главы нами были сделаны следующие выводы. Во-первых, «государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан, направленная на обеспечение реализации полномочий: Российской Федерации и ее субъектов; органов государственной власти всех уровней; лиц, замещающих должности государственной службы. Законодатель закрепляет следующие виды госслужбы: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов» [39]. Во-вторых, если мы рассматриваем государственную службу, как самостоятельный правовой институт, то отдельные виды службы, можно рассматривать как субинституты административного права. В связи с этим можно выделить субинституциональные принципы, которые определены сущностными особенностями соответствующего вида государственной службы. Принципы могут отличаться исходя из следующих факторов: специфика решаемых задач; особые условия прохождения службы (иногда сопряженные с риском); профессиональная специфика; особые служебные обязанности; наличие специальных дисциплинарных уставов и должностных инструкций; порядок поступления на службу; процедура привлечения к ответственности; специальное обеспечение. В-третьих, в ранней редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье седьмой законодателем было дано легальное определение понятия правоохранительная служба и его сущностные критерии. В 2016 году, сразу после рассмотренных изменений, указанная норма утратила свою юридическую силу и была исключена. То есть, законодатель не стал

адаптировать ее под актуальные положения закона, раскрыв критерии государственной службы иных видов, а просто снял с себя ответственность по данному вопросу и оставил в законодательстве определенный пробел, связанный с данным вопросом. В-четвертых, законодатель предусмотрел ряд обстоятельств, которые являются ограничениями для поступления на государственную службу. Отдельное внимание нами было уделено наличию у гражданина родственной связи или свойства с госслужащим, если поступление на службу подразумевает подконтрольность одного лица другому. Любая личная заинтересованность может стать причиной протекционизма, что неблагоприятно скажется на служебной деятельности. Представленный законодателем список родственников и «свояков», на наш взгляд, является недостаточно полным. Так, например, личная заинтересованность вполне имеет место быть в отношениях с бабушками, дедушками, дядями, тетями. Мы придерживаемся мнения, что указанных лиц следует отнести к группе лиц, находящихся в свойстве или близком родстве. При этом, говоря о личной заинтересованности, стоит отметить, что законодатель без внимания оставляет сожителей, то есть, лиц, проживающих вместе, но не состоящих в зарегистрированном браке. Безусловно, между такими лицами имеют место быть личные отношения, по сути, их отношения характеризуются теми же самыми признаками, что и брачно-семейные отношения. Однако, отсутствие регистрации таких отношений позволяет обойти ограничения и поступить на государственную службу, несмотря на личную заинтересованность. Такое положение вещей, на наш взгляд, вызвано двумя обстоятельствами. В первую очередь, семейное законодательство допускает только одну форму узаконенных семейных отношений – брак. По этой причине сожительство остается за пределами законодательного регулирования. Другая проблема заключается в том, что на практике возникают ситуации, когда при потенциальном возникновении ситуации-ограничения, супруги расторгают брак с целью обойти правило. При этом продолжают вести совместное хозяйство и жить вместе. В этом случае элемент

личной заинтересованности также имеет место быть, но с точки зрения закона такая ситуация допустима. Для решения указанной проблемы мы предлагаем ограничить возможность поступления на государственную службу, если в результате этого в отношениях «непосредственный руководитель-подчиненный» окажутся бывшие супруги, которые расторгли брак в пределах календарного года, предшествующего поступлению кандидата на государственную службу. В-пятых, на практике возникают ситуации, когда приглашенные независимые эксперты не приходят на заседание конкурсной комиссии. Это обстоятельство создает определенные организационные сложности. На наш взгляд, для решения указанной проблемы требуется создание реестра независимых экспертов. За основу такого реестра можно взять модель, которая используется в институте присяжных заседателей. Причем эксперты могут приглашаться не только в рамках конкурсного отбора, но и для работы комиссий при разрешении конфликта интересов.

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

«Практическая ценность права граждан на равный доступ к государственной службе выражается в нескольких аспектах. Во-первых, оно является одним из способов выражения права граждан на участие в управлении государственными делами. Во-вторых, оно выступает в качестве одного из принципов противодействия коррупции в органах государственной власти. В-третьих, его реализация обеспечивает формирование квалифицированного и высокопрофессионального корпуса госслужащих» [8, с. 587]. При этом само по себе право на равный доступ к государственной службе не имеет абсолютного характера. То есть, не каждый без исключения гражданин может реализовать указанное право. Ранее нами уже были рассмотрены случаи, когда лицо может быть ограничено в реализации права на равный доступ. Такие ограничения имеют легальный характер и не являются правонарушениями. При этом на практике имеют место быть случаи, когда рассматриваемой право ограничивается по иным основаниям, не связанным с теми, которые перечислены в законе.

Одной из важных проблем, присущих реализации права равного доступа, является возможность ограничить рассматриваемое право по причине того, что родственником или свояком кандидата было совершено преступление. Наиболее часто данная проблема затрагивает права кандидатов, поступающих на службу в полицию. При поступлении на службу кандидат заполняет анкету, где имеется вопрос о наличии судимости у родственников, состоящих с кандидатом в родстве. При этом не имеет значения была снята или погашена судимость ранее. Также значения не имеет и тяжесть совершенного ими преступления. При отказе в поступлении на службу уполномоченные лица ссылаются на пункт 41 «Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации». В ней

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

наличии судимости у родственников кандидата» [18]. Хотя Судом, по сути, было принято решение в пользу граждан, которым было отказано на основании указанного пункта, практика применения указанной нормы имеет место быть и по сей день. По большей части это можно объяснить тем, что решение Суда не получило общественного резонанса, поэтому потенциальные кандидаты не знают о наличии «положительной» судебной практике при решении данного вопроса. Отсутствие обширной судебной практики по данному вопросу не создает необходимости вносить изменение в нормативно-правовой акт. Поэтому на сегодняшний день данный вопрос остается открытым.

Отдельного внимания заслуживает вопрос, когда кандидату отказано в поступлении на службу по причине его положительного отношения к деятельности оппозиционных партий. Такая информация может быть получена различными способами. Например, как нами уже было отмечено ранее, общедоступные страницы кандидата в сети интернет подвергаются проверке. При этом государственный служащий может состоять в партии, если это не создает препятствий для его служебной деятельности. Прямого запрета на вступление в партии нету. Однако, практика знает случаи, когда право на равный доступ к государственной службе может быть незаконно ограничено при наличии указанного обстоятельства. Ярким примером такого положения вещей является следующая ситуация. «Заместитель командира взвода в первом оперативном полку ГУ МВД Татьяна Зима не прошла проверку управления собственной безопасности, так как, она была подписана в социальных сетях на одного из главных оппозиционеров современной России» [12]. Такое положение вещей недопустимо и создает повод для размышлений относительно необходимости предоставлять для проверки информацию о наличии профилей на общедоступных сайтах в сети Интернет. При помощи данного инструмента становится возможным оценивать отношение кандидата или действующего государственного служащего к тем или иным политическим фигурам и движениям.

Ранее нами уже был подробно рассмотрен вопрос о поступлении на государственную службу в том случае, если лицо обладает гражданством другого государства. Однако, без внимания остался вопрос о ситуациях, когда кандидат обладает двойным гражданством. «В.С. Бялт поддерживает данную точку зрения и высказывает следующие аргументы в ее пользу. Во-первых, действующее законодательство все же допускает возможность прохождения военной службы по контракту иностранными гражданами. Во-вторых, имеется позитивный зарубежный опыт стран, где госслужащим, в том числе сотрудникам правоохранительных органов, разрешается иметь двойное гражданство» [1, с. 32]. С одной стороны, допуск лиц с двойным гражданством к государственной службе позволил бы увеличить число кандидатов, тем самым потенциально позволив повысить профессионализм государственных служащих. С другой стороны, нормы о поступлении на службу иностранных граждан являются специальными в институте государственной службы. Как мы знаем, специальные нормы имеют приоритет над общими, поэтому в данной ситуации, мы считаем верным, допускать лиц с двойным гражданством к государственной службе по тем же основаниям, что и иностранных граждан. По смыслу закона, такой порядок предусмотрен с целью обезопасить институт государственной службы от иностранного вмешательства. Лицо с двойным гражданством так или иначе находится в зависимости от другого государства, поэтому применение соответствующих норм является вполне целесообразным и обоснованным.

Отдельно стоит затронуть вопрос ответственности за нарушение права равного доступа граждан к государственной службе. «Статьей 136 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за дискриминацию с использованием лицом своего служебного положения» [27]. В первую очередь следует рассмотреть состав данного преступления. В качестве объекта выступает совокупность общественных отношений, которые возникают в рамках обеспечения равенства прав граждан. Объективная сторона преступления определяется деянием, которое выражено в дискриминации

права на равный доступ к государственной службе по признакам расы, национальности, а также других критериев, не связанных с квалификационными критериями. Субъектом выступает физическое вменяемое лицо, которое на момент совершения преступления достигло возраста 16 лет и имеет властно-распорядительные полномочия. Субъективная сторона характеризуется только виной в форме прямого умысла. Следует обратить внимание, что нарушение рассматриваемого права может быть квалифицировано как преступление, предусмотренное статьей 285 Уголовного кодекса (злоупотребление служебными полномочиями). Между указанными составами отличие заключается в том, что в рамках дискриминации преступник стремится ограничить право другого лица в силу его расы, национальности или иных признаков, которые не связаны с профессиональными критериями, в рамках же злоупотребления служебным положением преступник совершает деяния с целью получения личной выгоды.

«Хотя уголовный кодекс и допускает возможность привлечь лицо к уголовной ответственности за нарушение права на равный доступ к государственной службе, по факту привлечь виновных лиц практически невозможно» [6, с. 67]. Мы разделяем высказанную автором позицию. Если говорить о статье 136 Уголовного кодекса, то можно отметить, что она входит в группу уголовно-правовых норм, которые на практике не находят практически никакой реализации. По ней практически полностью отсутствует судебная практика, что свидетельствует о ее низком уровне ценности, с точки зрения защиты права на равный доступ граждан к государственной службе. Объяснить это можно тем, что весьма сложно доказать наличие состава данного преступления. Особая сложность состоит в том, что умысел лица на дискриминацию кандидата по какому-либо признаку, который не связан с квалификационными критериями, практически не доказуем. Куда как проще доказать преступное злоупотребление должностным положением, поскольку это правонарушение оставляет куда больше следов. Однако, в целом

преступления, связанные с нарушением рассматриваемого права, как правило, остаются безнаказанными, поскольку имеют высокую степень латентности.

«Другая проблема реализация права граждан на равный доступ к госслужбе связана с действующей системой конкурсного отбора. Как уже было отмечено нами ранее, отечественная система конкурсного отбора кадров на государственную службу имеет ряд противоречий и проблемных аспектов. В результате чего наиболее квалифицированные кадры могут не пройти отбор на государственную службу. Де-факто конкурс является наиболее оптимальной и независимой формой отбора претендентов на вакантные должности» [16, с. 90]. Проблемный аспект здесь заключается в том, что законодатель постепенно уходит от использования конкурсного отбора кандидатов. Постепенно число обстоятельств, при которых вакантная должность предоставляется без проведения конкурсных мероприятий, постепенно увеличивается. Отдельно стоит отметить, что для должностей руководителя и советника в принципе отсутствуют механизмы конкурсного отбора. Хотя они занимают высокое место в иерархии государственной службы и от их деятельности зависит организация работы нижестоящих государственных служащих, законодатель не позволяет проводить их отбор на конкурсной основе. На практике, указанные должности занимают те служащие, которые идут на повышение. То есть, они имеют опыт, навыки, хорошо себя зарекомендовали. Но в этом случае они бы обошли других кандидатов на замещение таких должностей, а если нет, значит должность занял бы более квалифицированный кандидат. Казалось бы, одни только плюсы, но законодатель игнорирует данную возможность. В свою очередь, проведение конкурсных мероприятий при замещении должностей категории руководитель и советник, на наш взгляд, имело бы положительное влияние. Во-первых, это способствовало бы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе. Во-вторых, увеличило уровень профессионализма среди указанных категорий государственных служащих.

Проблема реализации права на равный доступ к государственной службе неоднократно отмечалась в концепциях по реформированию и совершенствованию института государственной службы. Основным способом решения, как правило, заявляется совершенствование механизма отбора кандидатов на вакантные должности. Однако, как правило, все ограничивается только общими формулировками, которые не несут за собой никакой конкретики. В то время как проблема реализации права на равный доступ к государственной службе требует куда более глубокого анализа. Требуется разработка конкретного плана мероприятий, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению нарушений. Безусловно, теоретическая разработка вопроса находится на должном уровне, поскольку длится уже длительное время и выступала предметом исследований множества ученых-юристов. Далее, на наш взгляд, необходимо систематизировать выводы, по данным исследованиям. То есть, сгруппировать выявленные проблемы, проанализировать предлагаемые пути решения и на их основе подготовить план мероприятий, направленных на устранение проблемных аспектов, характерных, как институту государственной службы в целом, так и реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

Обобщая все вышеизложенное в рамках данной главы, нами были сделаны следующие выводы.

Во-первых, одной из важных проблем, присущих реализации права равного доступа, является возможность ограничить рассматриваемое право по причине того, что родственником или свояком кандидата было совершено преступление. Наиболее часто данная проблема затрагивает права кандидатов, поступающих на службу в полицию. При этом не имеет значения была снята или погашена судимость ранее. Также значения не имеет и тяжесть совершенного ими преступления. Хотя Верховный Суд, по сути, ограничил возможность отказывать кандидатам в приеме на государственную службу по

причине наличия у их родственников судимости, такая практика сохранилась и по сей день.

Во-вторых, на практике имеют место быть сложности при привлечении к ответственности лиц, нарушивших право на равный доступ граждан к государственной службе. Если говорить о статье 136 Уголовного кодекса, то можно отметить, что она входит в группу уголовно-правовых норм, которые на практике не находят практически никакой реализации. По ней практически полностью отсутствует судебная практика, что свидетельствует о ее низком уровне ценности, с точки зрения защиты права на равный доступ граждан к государственной службе. Объяснить это можно тем, что весьма сложно доказать наличие состава данного преступления. Особая сложность состоит в том, что умысел лица на дискриминацию кандидата по какому-либо признаку, который не связан с квалификационными критериями, практически не доказуем. Куда как проще доказать преступное злоупотребление должностным положением, поскольку это правонарушение оставляет куда больше следов. Однако, в целом преступления, связанные с нарушением рассматриваемого права, как правило, остаются безнаказанными, поскольку имеют высокую степень латентности.

В-третьих, что законодатель постепенно уходит от использования конкурсного отбора кандидатов. Постепенно число обстоятельств, при которых вакантная должность предоставляется без проведения конкурсных мероприятий, постепенно увеличивается. Отдельно стоит отметить, что для должностей руководителя и советника в принципе отсутствуют механизмы конкурсного отбора. Проведение конкурсных мероприятий при замещении должностей категории руководитель и советник, на наш взгляд, имело бы положительное влияние. Так, это способствовало бы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе, а также повысило уровень профессионализма среди указанных категорий государственных служащих.

Заключение

Любое правовое и демократическое государство должно предоставлять и гарантировать своим гражданам право участвовать в работе органов власти. Конституция Российской Федерации содержит соответствующее положение, разделяя его на несколько отдельных частей, одной из которых является право на равный доступ граждан к государственной службе. Право равного доступа граждан к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации. Право равного доступа граждан к государственной службе имеет не абсолютный характер и характеризуется наличием системы запретов и ограничений для лиц, поступающих на государственную службу. Данная система основана на принципах целесообразности вводимых ограничений и профессионализма государственных служащих. Несмотря на закрепление указанного права в Конституции Российской Федерации, законодатель в целях поддержки отдельных категорий граждан может отходить от положений рассматриваемого принципа.

Законодатель предусмотрел ряд обстоятельств, которые являются ограничениями для поступления на государственную службу. Отдельное внимание нами было уделено наличию у гражданина родственной связи или свойства с госслужащим, если поступление на службу подразумевает подконтрольность одного лица другому. Любая личная заинтересованность может стать причиной протекционизма, что неблагоприятно скажется на служебной деятельности. Представленный законодателем список родственников и «свояков», на наш взгляд, является недостаточно полным. Так, например, личная заинтересованность вполне имеет место быть в отношениях с бабушками, дедушками, дядями, тетями. Мы придерживаемся мнения, что указанных лиц следует отнести к группе лиц, находящихся в свойстве или близком родстве. При этом, говоря о личной заинтересованности,

стоит отметить, что законодатель без внимания оставляет сожителей, то есть, лиц, проживающих вместе, но не состоящих в зарегистрированном браке. Безусловно, между такими лицами имеют место быть личные отношения, по сути, их отношения характеризуются теми же самыми признаками, что и брачно-семейные отношения. Однако, отсутствие регистрации таких отношений позволяет обойти ограничения и поступить на государственную службу, несмотря на личную заинтересованность. Такое положение вещей, на наш взгляд, вызвано двумя обстоятельствами. В первую очередь, семейное законодательство допускает только одну форму узаконенных семейных отношений – брак. По этой причине сожительство остается за пределами законодательного регулирования. Другая проблема заключается в том, что на практике возникают ситуации, когда при потенциальном возникновении ситуации-ограничения, супруги расторгают брак с целью обойти правило. При этом продолжают вести совместное хозяйство и жить вместе. В этом случае элемент личной заинтересованности также имеет место быть, но с точки зрения закона такая ситуация допустима. Для решения указанной проблемы мы предлагаем ограничить возможность поступления на государственную службу, если в результате этого в отношениях «непосредственный руководитель-подчиненный» окажутся бывшие супруги, которые расторгли брак в пределах календарного года, предшествующего поступлению кандидата на государственную службу.

В ходе исследования было отмечено, что на практике возникают ситуации, когда приглашенные независимые эксперты не приходят на заседание конкурсной комиссии. Это обстоятельство создает определенные организационные сложности. На наш взгляд, для решения указанной проблемы требуется создание реестра независимых экспертов. За основу такого реестра можно взять модель, которая используется в институте присяжных заседателей. Причем эксперты могут приглашаться не только в рамках конкурсного отбора, но и для работы комиссий при разрешении конфликта интересов.

Анализируя в процессе исследования практику реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе, нами были выделены несколько актуальных проблем, которые на наш взгляд, создают существенные препятствия для его нормальной реализации.

Во-первых, одной из важных проблем, присущих реализации права равного доступа, является возможность ограничить рассматриваемое право по причине того, что родственником или свояком кандидата было совершено преступление. Наиболее часто данная проблема затрагивает права кандидатов, поступающих на службу в полицию. При этом не имеет значения была снята или погашена судимость ранее. Также значения не имеет и тяжесть совершенного ими преступления. Хотя Верховный Суд, по сути, ограничил возможность отказывать кандидатам в приеме на государственную службу по причине наличия у их родственников судимости, такая практика сохранилась и по сей день.

Во-вторых, на практике имеют место быть сложности при привлечении к ответственности лиц, нарушивших право на равный доступ граждан к государственной службе. Если говорить о статье 136 Уголовного кодекса, то можно отметить, что она входит в группу уголовно-правовых норм, которые на практике не находят практически никакой реализации. По ней практически полностью отсутствует судебная практика, что свидетельствует о ее низком уровне ценности, с точки зрения защиты права на равный доступ граждан к государственной службе. Объяснить это можно тем, что весьма сложно доказать наличие состава данного преступления. Особая сложность состоит в том, что умысел лица на дискриминацию кандидата по какому-либо признаку, который не связан с квалификационными критериями, практически не доказуем. Куда как проще доказать преступное злоупотребление должностным положением, поскольку это правонарушение оставляет куда больше следов. Однако, в целом преступления, связанные с нарушением рассматриваемого права, как правило, остаются безнаказанными, поскольку имеют высокую степень латентности.

В-третьих, что законодатель постепенно уходит от использования конкурсного отбора кандидатов. Постепенно число обстоятельств, при которых вакантная должность предоставляется без проведения конкурсных мероприятий, постепенно увеличивается. Отдельно стоит отметить, что для должностей руководителя и советника в принципе отсутствуют механизмы конкурсного отбора. Хотя они занимают высокое место в иерархии государственной службы и от их деятельности зависит организация работы нижестоящих государственных служащих, законодатель не позволяет проводить их отбор на конкурсной основе. Проведение конкурсных мероприятий при замещении должностей категории руководитель и советник, на наш взгляд, имело бы положительное влияние. Так, это способствовало бы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе, а также повысило уровень профессионализма среди указанных категорий государственных служащих.

Список используемой литературы и используемых источников

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

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

10. Мобилизованным дадут преимущество при поступлении на государственную службу // [Электронный ресурс]. <https://pravo.ru/news/243268/> (дата обращения 01.04.2023)

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

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

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

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

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

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

17. Приказ МВД России от 18 июля 2014 года №595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. №223.
18. Решение Верховного Суда РФ от 27.03.2017 №АКПИ17-46 «О признании частично недействующим пункта 41 Инструкции о порядке отбора граждан Российской Федерации и приема документов для поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 18.07.2014 №595» // Консультант плюс: справочно-правовая система.
19. Рой Н.А., Мишина Е.С. Принципы государственной гражданской службы как вида государственной службы: проблемные аспекты // ВЭПС. 2018. №2. С. 115-118.
20. Рыхлова Е.А. Практика и проблемные вопросы конкурсного отбора для поступления на службу в таможенные органы // Проблемы экономики и юридической практики. – 2015. - №1. – С. 111-116.
21. Рябова Т.М., Рогач О.В. Профессионализм и компетентность государственных служащих в России // Материалы Афанасьевских чтений. – 2017. - №1. – С. 31-38.
22. Селезнева Н.В. Как стать государственным служащим // StudNet. 2021. №4. С. 25-28.
23. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // СЗ РФ. 1996. №1. Ст. 16.
24. Сергевнин С. Л. Право на равный доступ к государственной службе в контексте конституционных прав и свобод граждан России // Научные труды северо-западной академии государственной службы. – 2016. - №3(4). – С. 60-68.
25. Терентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации // Вопросы науки и образования. – 2016. - №1. – С. 62-66.

26. Трифонов В. А. Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. - №4(56). – С. 39-42.
27. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // СЗ РФ. 2002. №1. Ст. 3.
28. Тхабисимова Л.А., Тхабисимов Х.А. Особенности поступления и прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации на современном этапе // Социально-гуманитарные знания. – 2018. – №12. - С. 180-187.
29. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.04.2023) // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
30. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (ред. от 10.09.2017) // СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 439.
31. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // СЗ РФ. 1995. №21. Ст. 1930.
32. Федеральный закон от 28.03.1998 №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. 1998. №13. Ст. 1475.
33. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
34. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152.
35. Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 900.

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

37. Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

38. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

39. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // СЗ РФ. 2003. №22. Ст. 2063.

40. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 №54-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // СЗ РФ. 2004. №25. Ст. 2485.

41. Федеральный закон от 21.07.1997 №114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ред. от 05.12.2022) // СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3586.

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