

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

**Пронина Елена Александровна**

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВНОГО ДОСТУПА ГРАЖДАН К  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**

направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
д.ю.н., профессор М.В. Пресняков

Зав.кафедрой конституционного и муниципального права  
д.ю.н, профессор Г.Н.Комкова

Саратов 2018

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что в настоящих экономических и политических условиях роль государственного аппарата в выполнении функций и задач государства является исключительно важной, так как именно он призван реформировать и претворять в жизнь новые концептуальные пути развития России, и вопрос о качества кадров государственной гражданской службы становится все более актуальным, так как именно эти граждане призваны отвечать современным вызовам времени.

В соответствии с международными и отечественными нормативно-правовыми актами равный доступ граждан к государственной службе называется в числе основополагающих принципов построения и функционирования системы государственной службы.

Данное право устанавливает, что граждане, отвечающие необходимым квалификационным требованиям для замещения должностей государственной гражданской службы, имеют право на равный доступ к ней, а также равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Новизна магистерской работы заключается в том, что в ней подвергается комплексному исследованию институт государственной гражданской службы в Российской Федерации, а также законодательные механизмы реализации равного доступа граждан к государственной гражданской службе.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в результате законодательного закрепления права на равный доступ к государственной службе.

**Предметом** исследования являются доктринальные и правовые положения в сфере закрепления права на равный доступ к государственной службе.

**Цель** работы состоит в изучении теоретических положений и правовых норм, закрепляющих конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- охарактеризовать сущность и правовое регулирование государственной службы;
- дать общую характеристику принципов государственной службы;
- изучить понятие права равного доступа граждан к государственной службе;
- рассмотреть проблемы реализации равного доступа граждан к государственной службе;
- изучить ограничения конституционного права равного доступа граждан к государственной службе;
- проанализировать требования к лицам, поступающим на государственную службу.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Интерес к проблеме общественного обсуждения проявляли следующие специалисты-правоведы: Атаманчук Г.В., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. и другие.

Положения, выносимые на защиту.

- 1) Сформулирован вывод, что «право граждан на равный доступ к государственной службе» - это закрепленное в Конституции РФ, имеющее одновременно субъективно-личностное и публично-правовое начала, политическое право граждан, при реализации которого возникает возможность практического участия на профессиональной основе и без какой-либо дискриминации в управлении делами государства
- 2) Обоснован вывод, что включение в список оснований для бесконкурсного замещения вакантной должности государственной гражданской службы такого широкого основания как заключение срочного служебного контракта является необоснованным.

3) Предложено внести изменения в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которым к должностям гражданской службы предъявлялось бы требования о наличии высшего образования, соответствующего направлению деятельности.

Методологическую основу исследования составили диалектический, формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, системно-структурный и другие общие и специальные методы научного познания.

Работа состоит из введения, трех взаимосвязанных глав, разделенных на параграфы и заключение.

## Основное содержание работы

**Глава 1** магистерской работы посвящена исследованию понятия государственной гражданской службы, а также общая характеристика принципов службы.

Наиболее приемлемое определение государственной службы дает профессор Г.В. Атаманчук, в соответствии с его подходом государственная служба – это «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»<sup>1</sup>.

Анализируя представленные определения государственной службы, можно выделить следующие ее существенные элементы: предназначение государственной службы связано с осуществлением целей и функций государства, применением государственной власти; государственная служба выступает в качестве социально-правового института, занимающего самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов<sup>2</sup>; государственная служба осуществляется на государственных должностях в государственных органах; является одной из форм осуществления, предусмотренного ст. 32 Конституции РФ права граждан на управления делами государства.

Таким образом, государственная служба представляет собой сложное социально-правовое явление, затрагивающее интересы государственных служащих, а при реализации права на равный доступ к государственной службе граждан, непосредственно не связанных с ее осуществлением. В самом определении государственной службы указано основное предназначение института государственной службы - на основе профессиональной служебной деятельности собственных граждан обеспечить максимально возможную реализацию государством своих полномочий.

В ст. 3 Закона о системе государственной службы закреплены следующие основные принципы построения и функционирования системы

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, закон, теория, практика: Монография. 2-е изд., доп. – М.: РАГС, 2008. – 310 с. С. 122.

государственной службы, среди которых принцип законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, - федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равного доступа граждан к государственной службе и др.

Одним из важнейших принципов регулирования гражданской службы является принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в ст. 4 Закона о государственной гражданской службе, а также ст. 3 Закона о системе государственной службы, где этот принцип дополнен указанием на «их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты».

Принцип равного доступа граждан к государственной службе, закрепленный в ст. 3 Закона о системе государственной службы, детализирован в ст. 4 Закона о государственной гражданской службе, устанавливает равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе, а также равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Это обусловлено закрепленными в ст. 19 Конституции РФ положениями о гарантии государством равенства прав и свобод человека и гражданина.

Подводя итог рассмотрению основ государственной службы следует отметить, что с юридической точки зрения государственная служба представляет собой комплексный социально-правовой институт, который включает в себя систему правовых норм, регламентирующих общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы.

Принципы государственной службы как основные начала, руководящие

идеи являются фундаментом общественных отношений, раскрывают их сущность. Интерес представляет принцип равного доступа к государственной службе.

**Глава 2** магистерского исследования посвящена анализу реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе.

Говоря о правовом регулировании государственной службы, и в том числе права граждан на равный доступ к государственной службе, хотелось бы отметить интересное мнение Г.В. Атаманчука. Многолетние исследования проблем государственной службы дают ему право на оценку того, что реально, а не призрачно сделано законодателем. Это «сделанное» представляет собой не что иное, как определенное дополнение и развертывание статуса наемного работника в государственных органах, регулируемого трудовым законодательством, в статус так называемого государственного служащего. Безусловно, положение наемного работника в государственных органах прописано четче и полнее, оно укреплено, но это вовсе не значит, что тем самым создана государственная служба и, соответственно, действительный государственный служащий – человек, служащий и в своей службе защищенный государством от какого-либо произвола<sup>1</sup>.

Интересной для теоретического анализа представляется проблема определения отраслевой принадлежности правового регулирования служебных правоотношений, возникающих при реализации исследуемого права. В юридической науке сформированы и достаточно обстоятельно аргументированы два подхода к решению данной проблемы: административно-правовой<sup>2</sup> (Данная позиция отстаивается преимущественно в трудах ученых – представителей науки административного права, в частности, Г.В. Атаманчука, Ю.Н. Старилова, А.А. Гришковца, А.Ф. Ноздрачева и некоторых других) и «трудоправовой» ( Указанный подход представлен в научных работах ученых –

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, закон, теория, практика : моногр. Изд. 2-е, доп. М., 2008. С. 198.

<sup>2</sup> Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003.

представителей науки трудового права, а именно, Т.В. Иванкиной, А.М. Куренного, А.М., С.П. Маврина, Е.Б.Хохлова и ряда других.)<sup>1</sup>.

Административно-правовой подход к определению отраслевой принадлежности правового регулирования доступа граждан к государственной службе сводится к предположению о том, что при поступлении на государственную службу, граждане России исключительно реализуют своё право на равный доступ к государственной службе. При этом равный доступ к государственной службе ни в коей мере не является формой реализации конституционного права граждан на труд.

Сторонники «трудоправового» подхода отмечают, что разграничение трудовой и служебной деятельности «в принципе невозможно, поскольку любая профессиональная деятельность по своему содержанию является трудом, т.е. целесообразной, осознанной и волевой человеческой деятельностью». В связи с этим не следует противопоставлять трудовую деятельность государственной службе.

В связи с этим, интересным представляется мнение С.Е. Чаннова, который полагает, что при поступлении на государственную службу гражданин Российской Федерации одновременно реализует возможность свободного выбора трудовой профессиональной деятельности и относящиеся к группе политических конституционных прав право на равный доступ к государственной службе<sup>2</sup>. Поэтому можно предположить, что при определении отраслевой принадлежности правового регулирования государственно-служебных отношений, возникающих при реализации рассматриваемого права, следует говорить об одновременном регулировании этих отношений, как трудовым правом, так и административным правом.

Таким образом, обобщая изложенный материал, можно утверждать, что проблемы правового регулирования равного доступа граждан к государственной службе не теряют своей актуальности и требуют дальнейшего изучения.

---

<sup>1</sup> Чиканова, Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4.

<sup>2</sup> Чаннов, С.Е. Право на доступ к публичной службе Российской Федерации // Администратор суда. 2009. № 1. С. 40–44.

Одной из гарантий реализации принципа равенства при поступлении на гражданскую службу является прохождение конкурсной процедуры в соответствии с нормами ст. 22 Федерального закона № 79. Целью конкурсной процедуры является оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы.

Без проведения конкурса, в том числе по усмотрению представителя нанимателя, замещение должности гражданской службы осуществляется по основаниям, предусмотренным ч. 2 - 4 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ.

В первоначальной редакции данный перечень не являлся исчерпывающим: допускалось закрепление федеральным законом и иных ситуаций, в которых гражданский служащий назначался бы на должность без проведения процедуры конкурсного отбора. Однако, Комитетом Государственной Думы по делам федерации и региональной политике в числе прочего было высказано предложение ограничить возможности замещения вакантных должностей без проведения конкурса, для чего сформулировать перечень ситуаций, когда это возможно, закрытым способом, не допускающим толкования по усмотрению руководителя, назначающего на должность. Это предложение было учтено законодателем, и действующая редакция Закона не содержит традиционной оговорки «и в иных случаях, предусмотренных федеральным законом». Отчасти благодаря такому жесткому решению законодателя и возникают многие практические проблемы.

Отдельные основания, по которым замещение должности гражданской службы осуществляется в бесконкурсном порядке, на наш взгляд, являются несколько спорными.

Как отмечают В.Б. Башуров, М.Ю. Дитятковский: «согласно п. 1 ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ не требуется проведения конкурса при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники

(советники)». Согласно п. 1, 2 ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ должности категории «руководители» замещаются на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий, должности категории «помощники (советники)» замещаются на определенный срок, ограниченный сроком полномочий лиц, замещающих государственные должности руководителей государственных органов, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителей представительств государственных органов. Срочный характер замещения данных должностей в соответствии с ч. 3, п. 1 ч. 4 ст. 25 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ является законодательно установленным случаем для заключения срочного служебного контракта, что, в свою очередь, является самостоятельным основанием, предусмотренным п. 3 ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ для замещения должности гражданской службы без проведения конкурса»<sup>1</sup>.

Таким образом, основание бесконкурсного замещения должности гражданской службы, закрепленное в п. 1 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 - ФЗ повторяет п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 ФЗ и соотносится с ним как часть и целое.

Кроме того, нарушение принципа равного доступа к государственной гражданской службе является и предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 – ФЗ основание замещения должности без проведения конкурса.

Так, п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ № 79 – ФЗ закрепляет положение, согласно которому конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы не проводится при заключении срочного служебного контракта.

Представляется, что включение в список оснований для бесконкурсного замещения вакантной должности государственной гражданской службы такого широкого основания как заключение срочного служебного контракта является необоснованным.

**Глава 3** магистерской работы характеризует ограничения

---

<sup>1</sup> Башуров В.Б., Дитятковский М.Ю. Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 7. С. 55 - 59.

конституционных прав граждан, связанных с поступлением на государственную службу РФ, а также требования к лицам, поступающим на государственную службу.

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

Заметим, что требование соответствия образования кандидата направлению деятельности государственного органа формально предъявляется только к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп, то есть, в отношении среднего профессионального образования. Однако, к иным категориям и группам должностей предъявляется квалификационное требование без указания на профиль такого образования. Но стоит предположить, что наличие у кандидата на должность государственной службы, например, высшего педагогического образования не гарантирует, что лицо обладает необходимыми знаниями для замещения любой должности государственной гражданской службы.

Итак, требования к образованию соответствующего профиля закрепляются лишь в подзаконных нормативных актах, регламентирующих деятельность отдельных органов государственной власти, и не находят отражения в федеральном законодательстве, которым и могут устанавливаться ограничения конституционных прав согласно Конституции РФ, в связи с чем при всей разумности такого подхода возникают сомнения в соответствии таких положений Конституции РФ.

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего магистерского исследования.