

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра
конституционного и
муниципального права

**Конституционное право на равный доступ к государственной
гражданской службе в Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Якушевой Виктории Константиновны

Научный руководитель
к.ю.н., доцент

Д.А. Кондращенко

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2022

Актуальность темы исследования. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года ознаменовало новый этап качественного и принципиально отличающего этапа развития не только всего государства, но и всего государственного аппарата. Впервые на конституционном уровне был закреплён не просто принцип равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации: «Все равны перед законом и судом»), было закреплено конституционное право на равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Значение конституционного принципа равенства нельзя недооценивать, именно указанный принцип имеет регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования как прав и свобод, закреплённых непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении государственной гражданской службы, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

Позитивным, безусловно, выступает тот факт, что государство регулярно проводит работу по реформированию государственной гражданской службы в части ее открытости и доступности. Но на наш взгляд, указанное не может быть реализовано без решения не менее важной задачи: повышения уровня доверия граждан, как к самой системе государственной службы, так и к действиям служащих в частности. Решение рассматриваемого вопроса не сможет обойтись без полной реализации принципа равенства в призме взаимодействия государства и гражданина государственной службы и гражданина: при поступлении, прохождении, а также продвижении служащих по карьерной лестнице.

Постоянное реформирование института государственной службы (к примеру, в положения федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующие изучаемый конституционный принцип равенства, за время его действия было внесено порядка 17 изменений и дополнений). Указанное, безусловно, свидетельствует о необходимости изучения реализации конституционного принципа равенства, подчеркивает необходимость проводимого исследования.

Бесспорным выступает и тот аспект, что особое внимание общества и государства привлечено к проблемам прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. В системе прав и свобод человека и гражданина важная роль отводится праву граждан участвовать в управлении делами государства, в том числе праву на равный доступ к государственной службе, которое имеет свое конституционное закрепление. На практике же конституционно ничем не ограниченный конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе, в действующем законодательстве находит ряд пределов и ограничений.

Указанное обусловило актуальность и практическую значимость диссертационного исследования, а также обозначило необходимость более глубокого изучения реализации конституционного принципа равенства граждан при поступлении и прохождении государственной службы, создания на этой основе действенного механизма его обеспечения.

Степень научной разработанности темы исследования. Различные аспекты правовой природы конституционного права на равный доступ граждан к поступлению и прохождению государственной службы в Российской Федерации, проблемы ее регулирования и реализации нашли свое отражение в работах следующих отечественных ученых: Авакьян С.А., Алексеев С.С., Астафичев П.А., Баглай М.В., Братко А.Г., Велиева Д.С., Витрук Н.В., Воеводин Л.Д., Гаджиев, Г.А., Должиков А.В., Зорькин В.Д., Кабышев В.Т., Каратаева Л.А., Комкова Г.Н., Крусс В.И., Кутафин О.Е.,

Лапаева В.В., Липчанская М.А., Лукашева Е.А. Малько А.В., Назарова И.С., Рассолова Е.Ш., Самович Ю.В., Соломатин Е.Ю., Топорнин Б.М., Троицкая А.А., Шапсигов А.М., Эбзеев Б.С. и другие.

Специфика ограничений конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих рассмотрена такими учеными как: Атаманчук Г.В., Гришковец А.А., Еремян В.В., Козбаненко В.А., Конин Н.М., Курбанов Р.Д., Ноздрачев А.Ф., Чаннов С.Е., и др.

Цель и задачи. Основными целями диссертационного исследования является изучение места конституционного права на равный доступ к государственной службе в системе конституционных прав, а также механизма реализации указанного права при поступлении и прохождении гражданами государственной службы в целом, и его составных элементов, в частности, в системе конституционных прав человека и гражданина, а также выявление существующих проблем в сфере реализации данного права и путей их решения.

В соответствии с поставленными целями, в диссертационном исследовании были решены следующие задачи:

- определить конституционную ценность равенства;
- изучить место рассматриваемого права в системе конституционных прав;
- рассмотреть генезис принципа равного доступа при прохождении, поступлении и прохождении государственной службы;
- изучить существующие в науке трактовки категории «равенства»;
- исследовать конституционно-правовое регулирование равного доступа граждан к поступлению и прохождению государственной службы в Российской Федерации и зарубежных странах;
- определить сущность правовых гарантий равенства в Российской Федерации;

– рассмотреть и изучить пределы реализации права на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации;

– выявить и исследовать проблемы реализации права на равный доступ граждан к поступлению и прохождению государственной службы, а также пути их устранения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в результате законодательного закрепления конституционного права на равный доступ к государственной службе, а также практика его реализации.

Предметом исследования являются доктринальные положения теории конституционного права в сфере реализации конституционного права равенства государственных гражданских служащих в Российской Федерации, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные нормативные акты.

Эмпирическую базу исследования составили материалы правоприменительной практики, в том числе судебной.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Конституционное право на равный доступ к государственной гражданской службе - это право любого гражданина, формально соответствующего критериям, предъявляемым в действующем законодательстве к кандидату, претендующему на замещение должностей государственной службы, на поступление на таковую службу, 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 других обстоятельств, не связанных с

профессиональными и деловыми качествами служащего, при условии соответствия основным квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2. Содержание категории равенства в институте государственной гражданской службы включает в себя: равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, имеющих необходимое образование, к государственной службе, а также равные условия ее прохождения (в том числе и карьерное продвижение) независимо от каких-либо обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего, находящихся в возрасте от 18 до 65 лет, при условии соответствия основным квалификационным требованиям и при условии отсутствия случаев ограничений, связанных с государственной службой.

3. С целью совершенствования процедуры конкурсного отбора на вакантные должности гражданской службы, а также позитивному изменению законодательства по усилению реализации принципа равенства при осуществлении кадрового отбора, сформулированы следующие предложения:

Во-первых, на государственном уровне необходимо повышать авторитет государственных гражданских служащих, способствовать привлечению новых высококвалифицированных кадров в аппарат государственной службы из иных сфер (например, частного сектора). Для этого возможно введение уже адаптированной в зарубежных странах системы патронажа.

Во-вторых, рассмотрев предложенные выше инициативы, сократить возможные случаи приема на службу без проведения конкурсных процедур. А именно: исключить из ст. 22 Федерального закона «О государственной

гражданской службе Российской Федерации» положение, разрешающее не проводить конкурс при заключении срочного служебного контракта.

4. Для формирования высокопрофессионального кадрового состава государственной службы в настоящее время более приемлем дифференцированный подход к поступлению и продвижению служащих. Считаю обоснованным пересмотреть позицию законодателя и допустить к участию в конкурсе на замещение должностей государственной гражданской службы лиц, имеющих двойное гражданство, при условии наличия у таковых особых заслуг в науке, служебной деятельности и т.п.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что сформулированные в ней выводы имеют общетеоретическое значение для развития науки конституционного права, в первую очередь в области регулирования равного доступа граждан при поступлении и прохождении государственной службы. Достигнутые в исследовании выводы могут быть использованы для дальнейшего изучения рассмотренной темы.

Сформулированные в диссертации положения могут быть использованы в практической сфере для устранения проблем, связанных с реализацией права граждан на равный доступ к поступлению и прохождению государственной службы, путем совершенствования существующей нормативно-правовой базы и основанного на ней механизма реализации данного права.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования обсуждались на следующих научно-практических конференциях:

1. XIV Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов «проблемы совершенствования законодательства и прокурорской деятельности», Саратов 16 ноября 2020 г.

2. V Международном научно-практическом форуме магистрантов, аспирантов и молодых ученых, Саратов, 20 марта 2020 г.

3. III заочной Всероссийской научно-практической конференции магистрантов «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (с международным участием).

По теме магистерской работы были опубликованы следующие статьи:

1. Якушева В.К. Реализация принципа равного доступа при поступлении на государственную службу в вопросах гендерного аспекта// Сборник научных статей по материалам V Международного научно-практического форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых. Саратов, 20 марта 2020 г. – Саратов: Изд-во сарат. гос. юрид. акад., 2021. С. 353-355.

2. Якушева В.К. Конституционное право на равный доступ к государственной гражданской службе в Российской Федерации// Сборник научных статей по материалам III заочной Всероссийской научно-практической конференции магистрантов «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (с международным участием). Саратов: Изд-во сарат. гос. юрид. акад., 2021. С. 412-413.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов (первая глава – три параграфа, вторая глава – три параграфа), заключения и списка использованной литературы и источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 магистерской работы посвящена теоретико-правовым основам реализации конституционного права на равный доступ к государственной гражданской службе в Российской Федерации. Закрепленное конституционное право равного доступа граждан на государственную гражданскую службу в настоящее время пронизывает все нормативно-правую базу, регламентирующую институт государственной гражданской службы.

Именно конституционный принцип равенства, носящий универсальный характер, оказывает, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении государственной гражданской службы, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

Право равного доступа к государственной службе закреплен не только в международно-правовых актах, но и на самом высоком уровне в большинстве современных государств (в основном – Конституции), что говорит о высоком значении его реализации для успешного функционирования национальных систем государственного управления.

Считаем, что особую роль, отведенную государством для государственной гражданской службы, характеризует не просто наличие конституционного права на равный доступ к государственной службе, но и наличие ряда конституционных принципов государственной гражданской службы, позволяющих обеспечить. Для комплексного и всестороннего изучения конституционного права на равный доступ к государственной

службе, предлагаем рассмотреть указанное право в системе принципов, обеспечивающих не только функционирование системы взаимоотношений как внутри, так и вокруг государственной гражданской службы, но и реализацию рассматриваемого права. Мы остановимся на наш взгляд наиболее значимых, таких как: принципы федерализма, законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, анализируя право равного доступа к государственной службе в современной России, позволим себе выделить некоторые необходимые элементы указанного права, которые необходимо соблюдать в обязательном порядке при реализации указанного принципа:

- гендерное равенство;
- расовое равенство;
- конфессиональное равенство;
- возрастное равенство;
- языковое равенство.

Отметим, что соблюдение указанных элементов, на наш взгляд, не предполагает введение обязательных квот, например, по религиозному аспекту для достижения равного доступа той или иной религиозной группы. Мы говорим о предоставлении равных возможностей, отсутствия дискриминации по указанным основаниям.

Глава 2 посвящена вопросам обеспечения и реализации права равного доступа граждан Российской Федерации при поступлении и прохождении государственной службы.

В настоящее время право равного доступа граждан Российской Федерации при поступлении и прохождении государственной службы обеспечивается, в первую очередь, посредством проведения процедуры конкурсного отбора. Именно указанный механизм, протекающий исключительно в рамках регламентированного правового пространства, позволяет не просто обеспечить конституционное право граждан на равный

доступ к таковой службе, но и обеспечить право гражданских служащих на равные возможности карьерного роста.

Специфика организации и правового регулирования государственной службы современной России проявляется и в возможностях ограничения конституционных прав граждан, находящихся на государственной службе.

Между тем, в отечественной правовой науке указанный вопрос пока еще остается недостаточно исследованным. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что профессиональная служебная деятельность государственных служащих отличается существенной спецификой, и констатировал, в связи с этим, право федерального законодателя устанавливать особые правила ее правового регулирования, в том числе, и ограничения, обусловленные статусом государственного служащего.

Ограничения конституционных прав граждан, установленные законодательством о государственной гражданской службе, распадаются на две группы:

- затрагивающие конституционные права самих гражданских служащих;

- ограничивающие конституционное право граждан – не являющихся гражданскими служащими – на равный доступ к государственной службе.

Отметим, что успешная реализация одного из основных конституционных прав граждан способствует не только качественному выполнению государственных полномочий и на федеральном, и на региональном уровнях, но является определенным индикатором отношения граждан к государственной власти в целом. Реализация принципа равенства характеризует и весь государственный аппарат с точки зрения открытости, доступности и демократичности.

Условиями реализации конституционного принципа равенства граждан при прохождении государственной службы, на наш взгляд, являются:

- создание нормативно-правовой базы регулирования реализации указанного права;

- создание специальных условий для обеспечения равного доступа к государственной службе людей с ограниченными возможностями, отсутствия дискриминационных условий (например, гендерных);

- создание условий для защиты прав граждан (судебная защита, общественные организации, практика досудебного урегулирования споров).

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.