Трифонов Виталий Анатольевич. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе и особенности его реализации в органах внутренних дел Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Трифонов Виталий Анатольевич;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»], 2018

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы права граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации 16**

1.1. Право граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации: понятие и содержание 16

1.2. Становление и формирование законодательства, регулирующего доступ к государственной службе в России и других государствах 39

1.3. Особенности конституционно-правового регулирования права граждан на равный доступ к отдельным видам государственной службы 66

**Глава 2. Реализация конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе (на примере службы в органах внутренних дел) 82**

2.1. Основные черты конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел .82

2.2. Юридические гарантии права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел 108

2.3. Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел 126

Заключение 144

Список литературы 162

Приложение 186

* [Право граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации: понятие и содержание](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na-ravnyj-dostup-k-gosudarstvennoj-sluzhbe-i.html#7763981)
* [Особенности конституционно-правового регулирования права граждан на равный доступ к отдельным видам государственной службы](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na-ravnyj-dostup-k-gosudarstvennoj-sluzhbe-i.html#7763982)
* [Основные черты конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na-ravnyj-dostup-k-gosudarstvennoj-sluzhbe-i.html#7763983)
* [Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na-ravnyj-dostup-k-gosudarstvennoj-sluzhbe-i.html#7763984)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена теоретической и практической значимостью проблемных вопросов, связанных с обеспечением конституционных прав граждан России на равный доступ к участию в управлении делами государства, и**,** в частности, права на равный доступ к государственной службе, теоретической и практической значимостью реализации этого права в органах внутренних дел**.** В настоящее время в данной сфере существует ряд актуальных проблем, которые требуют научно обоснованных решений оптимизации деятельности органов внутренних дел с учетом особенностей современного этапа конституционного развития нашей страны.

Так, одной из серьезных проблем, затрудняющих доступ граждан нашей страны к государственной службе, является коррупция. Затрагивая тему борьбы с этим негативным социально-правовым явлением, Президент Российской Федерации В.В. Путин в одном из Посланий к Федеральному собранию отметил, что противодействие коррупции предполагает профессионализм, серьёзность и ответственность, только в этом случае, возможно, добиться результата и рассчитывать на осознанное содействие со стороны общества1.

Необходимо отметить, что по сравнению с другими политическими правами и свободами закреплённое нормами международного права и Конституцией России право граждан на равный доступ к государственной службе не получило достаточного обеспечения. Это, в частности, обусловлено тем, что «в Конституции отсутствуют механизмы реализации прав человека, Конституция, главным образом, определяет перечень прав и свобод человека и гражданина, не выводя на конституционный уровень конкретные механизмы их реализации»2.

1 См.: Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации от 2 декабря 2016  
г. // Российская газета. 2016 г. 2 декабря.

2 См.: Кузьмин А.В. 20 лет Российской Конституции и перспективы евразийской интеграции  
нового типа // Программа круглого стола «Евразийское конституционное пространство: к 20-  
летию Российской Конституции» 12 декабря 2013 г. С. 6.

4 Конституционные преобразования института государственной службы последних

десятилетий, направленные на обеспечение его равнодоступности для граждан,

носят незавершенный характер. В подобных обстоятельствах актуализируется

потребность в исследовании конституционно-правового механизма реализации

права граждан на равный доступ к государственной службе, в частности, в

органах внутренних дел, эффективности его функционирования.

Следует также обратить внимание на обостряющееся противоречие между  
потребностью в модернизации российского общества и необходимым для этого  
обновлением государственного аппарата, в том числе органов внутренних дел, и  
отсутствием в настоящее время эффективно действующего механизма  
комплектования их кадрами, по своим морально-психологическим и

профессиональным качествам соответствующим новым реалиям. Существующая  
система кадрового обеспечения органов внутренних дел не создает необходимых  
условий для реализации конституционного права граждан на равный доступ к  
государственной службе. Следствием тому является недостаточная

эффективность функционирования МВД России и негативные оценки деятельности его сотрудников населением. Это определяет необходимость разработки новых подходов к обеспечению исследуемого права в органах внутренних дел с учетом современного состояния развития МВД России и интересов граждан, поступающих на службу в органы внутренних дел.

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России, Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев, подчеркнул, что по-прежнему в кадровой работе остается немало проблем и недостатков. В 2016 году по подозрению в совершении коррупционных преступлений задержано несколько руководителей, в том числе замещающих высокие посты в центральном аппарате МВД России. С данным негативным явлением, по словам Министра, будет вестись непримиримая борьба и, несмотря на потери в имидже полиции, такого рода случаи не будут скрываться от общества3.

3 См.: Расширенное заседание коллегии МВД России 9 марта 2017 г. // URL:

5 Обеспечение равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел

позволит более широким слоям населения получить возможность поступления на

государственную службу и, тем самым, создаст благоприятные условия для их

социального развития. Это внесёт вклад в реализацию закреплённого нормами

Конституцией Российской Федерации всего комплекса прав и свобод человека и

гражданина.

В ходе реформы МВД России произошли существенные изменения законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения в органах внутренних дел. Анализ практики применения норм вступивших в силу Федеральных законов «О полиции»4 и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»5 приводит к выводу о необходимости развития ряда теоретических положений, касающихся права равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел, повышения значимости его юридических и иных гарантий, а также развития конституционно-правовых основ деятельности МВД России в указанной сфере, совершенствования нормативного обеспечения исследуемого конституционного права.

Отмеченные выше обстоятельства свидетельствуют об актуальности темы диссертации и определяют необходимость в проведении комплексного конституционно-правового исследования особенностей реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** В отечественной юридической  
науке в целом и, в частности, науке конституционного права проводилось  
значительное количество исследований, посвященных теме обеспечения прав  
граждан на доступ к государственной службе. Данная проблематика в  
дореволюционный и советский периоды отражена в научных трудах  
А.С. Алексеева, Б.М. Грибовского, С.Ю. Витте, Г.А. Евреинова,

Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900. Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

6 В.В. Ивановского, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского,

И.Н. Пахомова, В.М. Манохина, Н. Нелидова, М.М. Сперанского, О. Эйхельмана

и др.

Анализу конституционного права граждан на равный доступ к  
государственной службе посвящены работы ряда ученых-юристов

Н.М. Антоновой, С.А. Афанасьевой, А.С. Кац, Е.Ю. Киреевой, Е.Н. Ламанова,  
Л.А. Лариной, Н.И. Пигасовой, М.В. Преснякова, Т.В. Прокошиной,

С.Л. Сергевнина, Е.Ю. Соломатина, С.Е. Чаннова и др.

Различные аспекты службы в органах внутренних дел в контексте  
реализации конституционного права граждан на равный доступ к

государственной службе исследованы в трудах Ю.Е. Аврутина, Н.М. Байкова,  
И.Н. Барцица, В.Н. Бойко, В.Г. Вишнякова, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова,  
А.А. Гришковца, А.Ф. Ноздрачева, С.А. Иванова, Т.В. Иванкиной,

В.А. Куренного, А.В. Кудашкина, А.В. Оболонского, В.В. Черепанова,

Д.М. Овсянко, Е.В. Охотского, В.И. Осейчук, О.В. Хабибулиной и др.

Однако, несмотря на наличие значительного количества имеющих высокую научную ценность публикаций, посвящённых теоретическим и прикладным вопросам темы настоящей диссертации, она исследована недостаточно полно. Отсутствуют работы, в которых проведён комплексный анализ проблемы реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел. Исходя из этого, можно с уверенностью утверждать, что требуется дальнейшее изучение данной проблемы.

**Цель исследования** заключается в том, чтобы на основе комплексного научного анализа положений законодательства и сложившейся практики обеспечения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе выявить правовую природу данного права и обосновать пути совершенствования конституционно-правового механизма его реализации в условиях современного периода реформирования органов внутренних дел в нашей стране.

7 Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие

основные **задачи:**

– обобщить научные подходы к исследованию правового содержания конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе;

– обосновать авторский подход и предложить периодизацию этапов становления и формирования законодательства, регулирующего доступ к государственной службе в России, рассмотреть процесс развития такого законодательства в зарубежных государствах;

– раскрыть особенности конституционно-правового регулирования права граждан на равный доступ к отдельным видам государственной службы в Российской Федерации;

– обосновать понятие, структуру, принципы и стадии функционирования конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел;

– предложить механизм совершенствования в современных условиях системы гарантий права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел;

– разработать и обосновать предложения, направленные на

совершенствование конституционно-правового механизма реализации

исследуемого права.

**Объектом диссертационного исследования** выступают конституционно-правовые отношения, возникающие в сфере реализации права на равный доступ граждан к государственной службе.

**Предмет диссертационного исследования** составили правовая природа конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, нормы российского законодательства, направленные на его обеспечение в органах внутренних дел, а также практика и правовые проблемы их реализации.

**Методология и методы исследования.** В процессе работы над диссертацией применялся ряд общенаучных методов познания, выбор которых

8 обусловлен особенностями объекта и предмета исследования, а также

поставленными целью и задачами. Среди них: системный (использовался при

анализе принципов функционирования конституционно-правового механизма

реализации права граждан на равный доступ к государственной службе);

исторический (выявление тенденций развития законодательства, регулирующего

доступ к государственной службе от периода его зарождения в XVI в. по 2016 г.);

сравнительный (сопоставление норм отечественного законодательства и

законодательства других стран), программно-целевой (обоснование направлений

повышения эффективности конституционно-правового механизма реализации

права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних

дел).

В качестве специальных методов познания активно использовались методы  
формально-юридического анализа, юридической интерпретации правовых

концепций и доктрин, правового прогнозирования и др. Их применение в сочетании с новейшими достижениями юридической науки позволило выявить и проанализировать сущность, содержание и особенности реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили  
работы отечественных ученых в области общей теории государства и права,  
конституционного права и других отраслей права: С.А. Авакьяна, Ю.Е. Аврутина,  
В.И. Авсеенко, Ю.В. Анохина, Н.А. Богдановой, О.Н. Булакова, А.В. Габова,  
К.К. Гасанова, О.М. Гвоздевой, Е.Ю. Грачевой, А.В. Ендольцевой, В.В. Еремяна,  
О.А. Зайцева, В.Д. Зорькина, Л.М. Колодкина, М.В. Костенникова, А.В. Куракина,  
С.П. Ломтева, С.С. Маиляна, В.П. Малахова, А.В. Малько, А.Г. Мамонтова,  
М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, А.С. Мордовца, С.И. Носова,  
Ш.М. Нурадинова, А.С. Прудникова, Б.В. Россинского, В.П. Сальникова,

В.Е. Сафонова, Л.Г. Свечниковой, И.А. Соболя, А.Г. Хабибулина, Е.Н. Хазова, О.В. Харченко, О.В. Химичевой, В.Н. Фадеева, А.Г. Чепурного, Б.С. Эбзеева, О.А. Ястребова и др.

9 **Нормативно-правовая основа исследования** включает: Конституцию

Российской Федерации, акты международного права, Федеральные законы

Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации,

Постановления Правительства Российской Федерации, Приказы МВД России. В

диссертации также использованы нормативно-правовые акты дореволюционного

и советского периодов, регламентировавшие порядок поступления на службу и её

прохождение в государственных учреждениях, предприятиях и организациях.

В состав **эмпирической базы диссертации** входят: решения высших судов Российской Федерации (Конституционного Суда, Верховного Суда); решения судов общей юрисдикции (Московского городского суда, Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Хабаровского краевого суда и др.) по гражданским делам о признании незаконным отказа в приеме на службу (работу) в органы внутренних дел за период с 2008 по 2012 г.; результаты социологического исследования, в ходе которого диссертантом проведено анкетирование 102 респондентов, представляющих категории населения, связанные с проблемой доступа граждан к государственной службе (сотрудников подразделений по работе с личным составом управлений МВД России нескольких субъектов Российской Федерации, а именно: Алтайского края, Архангельской, Белгородской, Брянской, Калининградской, Нижегородской, Магаданской, Мурманской, Псковской областей, г. Санкт-Петербурга; представителей общественной правозащитной организации «Гражданский контроль»; работников прокуратуры Невского и Приморского районов г. Санкт-Петербурга).

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что представленная диссертация выступает как одно из первых, системных конституционных исследований, в рамках которого на концептуальном уровне исследуется реализация конституционно-правовых основ равного доступа граждан нашей страны к государственной службе в органах внутренних дел.

Право на равный доступ к государственной службе рассматривается автором как конституционно-правовая категория, с одной стороны, отражающая формирование и реализацию государственно-служебных отношений, а с другой,

10 предполагающая наличие субъективного права личности в сфере государственной

службы во взаимосвязи со многими фундаментальными конституционными

ценностями. Исходя из этого, конституционно-правовой механизм реализации

права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних

дел представляет собой сложный комплекс взаимосвязанных правовых средств,

отражающий особенности данного права, а также его взаимосвязь с другими

правами и свободами человека и гражданина.

В ракурсе данного концептуального подхода соискателем определены пути повышения эффективности конституционно-правового механизма реализации исследуемого права в условиях современного этапа реформирования органов внутренних дел в нашей стране. Им получены следующие конкретные результаты, соответствующие критерию научной новизны:

– на основе сущностного и содержательного анализа права граждан на равный доступ к государственной службе показаны его конституционно-правовая природа и основные черты, в частности, раскрывая правовую природу данного права, диссертант рассматривает его как одно из прав гражданина в системе политических прав, тесно связанное с совокупностью социальных прав;

– выявлены исторические тенденции эволюции законодательства, регламентирующего доступ к государственной службе в России, других государствах, и предложена авторская периодизация процесса становления и формирования законодательства, регулирующего доступ к государственной службе в Российском государстве;

– раскрыты особенности конституционно-правового регулирования равного  
доступа граждан к отдельным видам государственной службы, в частности,  
систематизированы ограничения при приеме на отдельные виды государственной  
службы по ряду критериев, определяющих разную степень доступности для  
граждан государственной гражданской службы, военной службы и

государственной службы иных видов;

– разработано авторское понятие конституционно-правового механизма реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к

11 государственной службе в органах внутренних дел;

– обоснована структура, сформулированы принципы и стадии

функционирования конституционно-правового механизма реализации

исследуемого права;

– определена роль контрольной деятельности государства и гражданского общества в реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

В процессе решения поставленных гносеологических задач диссертантом сформулированы **положения, выносимые на защиту.**

**1.** Обоснование авторского определения «право на равный доступ к  
государственной службе», под которым понимается право каждого гражданина  
Российской Федерации на вступление с органами государства в служебные  
отношения, при реализации которого у граждан на профессиональной основе и  
без ограничений дискриминационного характера возникает возможность  
практического участия в управлении делами государства.

В связи с этим автор обосновывает, что конституционное право на равный доступ к государственной службе в его ценностной и формально-юридической объективизации можно рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую возможность каждому гражданину практически участвовать в управлении делами государства, реализовать личностный потенциал и обеспечить его социальное развитие.

**2.** Авторская периодизация процесса эволюции законодательства,  
регламентирующего доступ к государственной службе в Российском государстве  
на основе определенных критериев: а) допетровский (от времени формирования  
«Русской правды» до начала XVIII в.); б) существования Российской империи и  
Временного правительства (с принятия в 1722 г. Табели о рангах до 1917 г.); в)  
советский (с 1917 до 1991 г.); г) постсоветский (с 1991 до 2003 г.); д) современный  
(с 2003 г.6 по настоящее время). Каждый из выделенных периодов имеет свою

6 Начиная с 2003 г., происходило интенсивное развитие законодательства о государственной службе в Российской Федерации (Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе

12 нормативную модель доступа к государственной службе и свои формально-юридические, социокультурные и идеологические факторы его ограничения.

1. Тезис о том, что специфика конституционно-правового регулирования реализации равного доступа граждан к отдельным видам государственной службы, в значительной мере, обусловлена характером государственно-служебных отношений. Выбор используемых при этом правовых средств должен осуществляться с учётом особенностей ограничений при приёме на государственную гражданскую службу, военную службу или государственную службу иных видов, исходя из таких критериев, как: возрастной, гендерный, квалификационный признаки, а также требования к состоянию здоровья.
2. Авторский подход к содержанию и структуре конституционно-правового механизма реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел, который представляет собой систему взаимообусловленных конституционно-правовых средств, при помощи которых государство осуществляет юридическое воздействие на служебные и связанные с ними отношения между субъектами этих отношений в целях обеспечения данного политического права.
3. Обоснование и уточнение стадий и принципов функционирования конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел. Диссертант выделяет следующие стадии функционирования данного механизма: 1) принятие правовых норм, которые регулируют данную сферу общественных отношений; 2) реализация этих норм государственными органами, в том числе органами внутренних дел; 3) выявление и ликвидация нарушений законодательства при приеме на службу в органы внутренних дел.

Принципами функционирования данного механизма являются: 1) принцип всеобщности; 2) комплексный характер и полнота гарантий реализации

государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.)

13 конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе в

органах внутренних дел; 3) принцип эффективности.

**6.** Роль и место выявленного и обоснованного конституционно-

правового механизма обеспечения конституционного права на равный доступ граждан к государственной службе состоит в том, что он будет способствовать: развитию законодательства, регламентирующего порядок и правила поступления на службу в органы внутренних дел; оптимизации структуры органов и подразделений, наделённых полномочиями в сфере приёма на службу в органы внутренних дел; повышению ответственности должных лиц за формирование состава органов внутренних дел Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** состоит в том, что ее положения дополняют разделы науки конституционного права, посвященные правам и свободам человека и гражданина. Кроме того, содержащиеся в данном исследовании выводы и предложения могут быть использованы при решении проблем теоретического и прикладного характера, касающихся различных аспектов доступа граждан к службе в органах внутренних дел. Понятийный аппарат конституционного права дополнен рядом авторских уточнений юридических терминов, в том числе, «право на равный доступ к государственной службе», «юридические гарантии права граждан на равный доступ к государственной службе», «конституционно-правовой механизм реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел».

Полученные в ходе работы над диссертацией научные результаты могут быть востребованы и использованы в законотворческой и ведомственной нормотворческой деятельности, в работе общественных правозащитных организаций, в правореализующей практике органов внутренних дел, в учебном процессе образовательных организаций в ходе преподавания таких юридических дисциплин, как «Конституционное право» и «Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации».

**Степень достоверности и апробация результатов диссертационного  
исследования.** Достоверность полученных результатов обуславливается

обширной теоретической, нормативной и эмпирической базой, а также  
применением комплекса апробированных методов исследования, в том числе,  
проведенным автором анализом судебной практики и результатов

социологического опроса по методике, разработанной диссертантом. Основные положения работы нашли свое отражение в двадцати двух публикациях диссертанта, обсуждались на кафедре конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Концептуальные выводы и предложения диссертационного исследования  
были апробированы в процессе участия автора в научно-представительских  
мероприятиях, в частности: IV международной научно-теоретической

конференции адъюнктов и докторантов «Правоохранительная деятельность  
органов внутренних дел России в контексте современных научных исследований»  
(Санкт-Петербург, 26 апреля 2012 г.); II Всероссийской научно-практической  
конференции «Актуальные проблемы современного государства и права» (Санкт-  
Петербург, 16 апреля 2013 г.); межвузовской научно-практической конференции  
«Человек. Культура. Общество. Право» (к 20-летию со дня принятия Конституции  
Российской Федерации) (Санкт-Петербург, 20 ноября 2013 г.); международной  
научно-практической конференции по политологии «Россия и современный мир:  
вызовы и угрозы политического развития» (Санкт-Петербург, 11–12 сентября  
2014 г.); международной научно-практической конференции «Право в

современном мире: вопросы теории, истории и практики» (Санкт-Петербург, 26 марта 2015 г.)

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России; в деятельность УРЛС ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а также

15 **Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования.

Работа состоит из введения, двух глав, объединяющие шесть параграфов,

заключения, списка литературы, приложения.

## Право граждан на равный доступ к государственной службе в Российской Федерации: понятие и содержание

Вопрос о понятии и содержании конституционного принципа равенства граждан при замещении должностей государственной службы играет большое значение для становления правового государства и общества в нашей стране. Данная проблема особенно актуальна в условиях проводимых конституционных преобразований, направленных на обеспечение доступа граждан России к государственной службе.

Большая часть исследователей относит право равного доступа к государственной службе к политическим правомочиям личности, что свидетельствует о партипационной1 сущности этого права. Представляется, что это конституционное право способствует приобщению граждан нашего государства к участию в управлении государственными делами и укреплению публично-правовой природы государственной службы.

По мнению М.В. Баглая, данное демократическое право очень важно для предотвращения бюрократизации государственных структур и превращения их в самодовлеющую силу, оторванную от народа. При равном доступе граждан к государственной службе возможна нормальная ротация чиновничества и допущение его превращения в касту1. Равнодоступность государственной службы для граждан нашего государства позволяет предотвращать или, по крайней мере, ограничивать бюрократизацию государственной власти и предоставлять государственному аппарату новые здоровые силы2.

Особое место в становлении института государственной службы и основ государственности занимает Конституция РФ. Основной закон поставил в центр жизнедеятельности общества, наряду с другими острыми вопросами, проблему обеспечения прав граждан в сфере государственной службы. Именно в этот период начинает интенсивно формироваться самостоятельная нормативно-правовая база, регулирующая правоотношения в области публичной службы. В Основном законе Российской Федерации получили своё развитие положения международных актов о доступе к государственной службе3.

Установленный Конституцией нашего государства принцип равенства при доступе к государственной службе, положенный в основу исследуемого права, состоит в том, что граждане нашего государства вправе требовать возможности поступления на любую должность государственной службы без всякой дискриминации в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Данный принцип исходит из положения ч. 2 ст. 19 Основного закона нашей страны, которым предусмотрена гарантия равенства прав и свобод личности и гражданина (это не зависит ни от пола, ни от расы, ни от национальности, ни от должностного положения или места жительства, убеждений и других обстоятельств). Важно отметить, что перечисленные в ч. 2 данной статьи дискриминирующие обстоятельства не могут претендовать на абсолютность. К примеру, не вызывает сомнений необходимость владения государственным служащим государственным языком. Такое требование представляется полностью оправданным и не должно расцениваться как дискриминирующее. Однако в юридической литературе можно встретить мнение о том, что владение государственным языком как одно из условий для занятия государственной должности является достаточно спорным1.

Сфера государственно-служебных отношений является одной из тех существенных областей, где запрещена дискриминация. Под дискриминацией обычно понимают неоправданное различие в правах и обязанностях человека по определенному признаку (расе, национальности, полу, религиозным убеждениям и т. д.). Неоправданное различие в государственно-служебных отношениях заключается в том, что представитель нанимателя не может объективно обосновать, чем вызваны различия в отношении к лицам, претендующим на участие в государственно-служебных отношениях. Иными словами, почему отношения со стороны нанимателя при приёме на государственную службу к одному лицу лучше, а к другому хуже. Отметим, что под дискриминацией не может пониматься разное отношение как таковое. Об этом явлении возможно говорить только в том случае, когда различие ничем не подкреплено. Тем самым, дискриминацией могут считаться всякого рода препятствия, осложняющие фактическое осуществление правомочий личности2.

Принцип равного доступа к государственной службе находит своё отражение также и в отраслевом законодательстве о государственной службе3. Провозглашение равного доступа граждан к государственной службе вовсе не предполагает его автоматического осуществления. Доступность для граждан государственной службе на равной основе является юридической возможностью, но ещё не его осуществлением.

Далее хотелось бы остановиться и на аспекте, связанном с реализацией исследуемого конституционного права в контексте подходов, принятых в административном и трудовом праве, к определению отраслевой принадлежности правового регулирования государственно-служебных отношений. В юридической науке нет единства относительно определения отраслевой принадлежности правового регулирования государственно-служебных отношений, возникающих при осуществлении права равного доступа граждан к публичной службе.

Представители административно-правового подхода1 считают, что предусмотренное Конституцией Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе нельзя считать формой осуществления права на труд.

А.А. Гришковец отмечает, что для современного этапа развития государственности в нашей стране справедливым будет сказать о том, что право на равенство граждан при доступе к государственной службе не следует называть формой осуществления права на труд, оно представляет собой самостоятельную форму реализации конституционного права на участие в управлении государственными делами. В связи с этим, выглядит вполне закономерным тот факт, что в Основном законе нашего государства право на свободный выбор трудовой деятельности и право на равенство граждан при доступе к государственной службе предусмотрены разными статьями федеральной Конституции2.

Противоположного мнения придерживаются приверженцы подхода к регулированию государственно-служебных отношений, принятого в трудовом праве3. По мнению Л.А. Чикановой, разделение трудовой деятельности и служебной «в принципе невозможно, поскольку любая профессиональная деятельность по своему содержанию является трудом, т. е. целесообразной, осознанной и волевой человеческой деятельностью». Поэтому, как пишет Л.А. Чиканова, противопоставлять труд государственной службе, по меньшей мере, странно1.

Заслуживает внимания интересное мнение С.Е. Чаннова: становясь участниками государственно-служебных отношений, гражданине параллельно осуществляют возможность свободно выбрать трудовую профессиональную деятельность и право равного доступа к публичной службе2. Поэтому вполне справедливым будет высказать следующее предположение. При определении отраслевой принадлежности правового регулирования государственно-служебных отношений, возникающих при осуществлении равного доступа граждан к публичной службе, можно говорить об одновременном регулировании этих отношений как трудовым, так и административным правом.

## Особенности конституционно-правового регулирования права граждан на равный доступ к отдельным видам государственной службы

Трудность конституционно-правового регулирования права на равную возможность замещения должностей государственной службы для любого гражданина нашей страны представляет серьёзное значение для российской конституционно-правовой науки. Указанная проблема особенно актуальна в условиях реформирования в нашем государстве отдельных видов государственной службы. В связи с этим большую важность приобретает выявление особенностей правового регулирования исследуемого права применительно к отдельным разновидностям государственной службы в России. В этой связи, в первую очередь, необходимо установить содержание таких понятий, как «правовое регулирование» и «вид государственной службы».

В теории государства и права категория «правовое регулирование» является одной из центральных. В юридической литературе имеются различные, но, по сути, схожие определения этой правовой категории. Так, Р.А. Ромашов рассматривает правовое регулирование в качестве некоего процесса, который предполагает воздействие активного юридического влияния на те общественные отношения, которые представляют собой определенную значимость1. Другой известный российский правовед В.К. Бабаев под правовым регулированием понимает воздействие на отношения общественные, которые осуществляются при помощи не только права, но и юридических средств2. Для М.И. Абдулаева, правовое регулирование представляет собой деятельность субъектов права, реализующаяся за счёт юридических средств, для целей обеспечения и реализации процесса упорядочивания общественных отношений в их развитии1.

Рассматривая данную категорию, необходимо установить и её взаимодействие с такой категорией, как правовое воздействие. Последнее представляет собой результативное, нормативно-организационное влияние на спектр общественных отношений как на системы собственно правовых средств, так и правовых явлений, например правосознания, правовой культуры, правовых принципов, правотворческого процесса2. На основании данных определений не представляется возможным установить разницу между этими понятиями.

Само по себе регулирование представляет собой процесс упорядочивания, выстраивания, который осуществляется для того, чтобы привести всю систему в целом в порядок3. Воздействие – это совокупность действий, основной целью которых является необходимость оказать соответствующее влияние на кого-либо или что-либо4. Именно поэтому вполне объективным представляется удаление слова «воздействие» из понятия «правовое регулирование»5. По нашему мнению, правильнее определять правовое регулирование как деятельность, направленную на упорядочение общественных отношений при помощи юридических средств. Такое понимание правового регулирования не приводит к отождествлению его с правовым воздействием. Правовое воздействие является более широким по объему понятием и включает, помимо юридических средств, воспитательные, организационные и иные средства влияния на поведение людей6.

Важным также является установление содержания понятия «вид государственной службы». Под этим понятием Ю.Н. Старилов подразумевает типизацию службы по содержанию. Она в свой черёд определяется целями и функциями соответствующих органов1. Подобный подход использует и А.В. Кудашкин при определении этого понятия2.

При классификации государственной службы Н.М. Байковым выделяются следующие виды: управленческая, специальная и военная3. Иной вариант классификации предлагает Д.Н. Бахрах. Им выделяются два основных вида государственной службы – гражданская и милитаризованная, в последнюю он включает службу в органах внутренних дел, таможенную, внутреннюю службу в системе МВД России, горно-спасательную службу и др.4. Известный исследователь государственной службы Г.В. Атаманчук, считающий её целостным публичным социально-юридическим институтом, отмечает, что государственная служба представляет собой не совокупность служб разного уровня в различных подсистемах государственного управления, а является целостным институтом единого государства с определенной иерархией и объёмом. В этой связи учёный условно подразделяет все существующие в государстве виды службы на гражданскую, военную и специальную5.

При рассмотрении вопросов правового регулирования государственной службы, в частности, в контексте обеспечения права для всех граждан на доступ к службе, хотелось бы отметить интересную точку зрения Г.В. Атаманчука. Приведённые автором многолетние исследования проблемы государственной службы дают ему право на оценку того, что реально, а не призрачно сделано законодателем. По мнению учёного, это «сделанное» представляет собой не что иное, как определённого рода пополнение и расширение статуса нанимаемого работника органов государства, регулируемого трудовым законодательством, в статус так называемого государственного служащего. Безусловно, положение наёмного работника в государственных органах прописано чётче и полнее, 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 произвола1.

Позволим себе не согласиться с мнением авторитетного учёного. На сегодняшний день в Российской Федерации достаточно детально регулируются государственно-служебные отношения. В большей степени сформирована нормативно-правовая база, регулирующая отношения на государственной службе. В процессе развития законодательства о государственной службе заметно улучшилось нормативное содержание законодательных актов, регулирующих доступ граждан к государственной службе. На наш взгляд, сегодня всё же можно говорить о том, что в Российской Федерации созданы правовые основы системы государственной службы.

Возникающие в различных сферах правоотношения имеют свою специфику. Выделяют конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и другие. Отношения, возникающие в процессе осуществления деятельности государственных и муниципальных служащих и урегулированные нормами законодательства о государственной и муниципальной службе, называются служебными отношениями. Служебные отношения связаны с организацией и функционированием государственной и муниципальной службы. В связи с этим, они существуют только в рамках аппаратной структуры государственного или муниципального управления и преследуют цель обеспечения его работы в нормальном режиме2. В частности, к ним относятся и правоотношения, возникающие при поступлении на государственную службу, в рамках которых лица, готовящиеся стать государственными служащими, могут в полном объёме осуществлять собственное право на равный доступ к службе.

В ракурсе этого подхода можно предположить, что правовое регулирование доступа всех граждан к службе – это процесс воздействия норм служебного права1 на служебные отношения. На наш взгляд, правоотношения в области равного доступа к государственной службе должны занимать ведущее место в структуре общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования государственной службы.

Специфика юридической регламентации публичной службы предопределена тем, что посредством государственной службы решаются значимые для страны задачи (обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты его неделимости и суверенитета, охраны общественного порядка страны и прочие). Закрепление в законодательстве особых требований и ограничений к лицам, несущим государственную службу или претендующим на вакантную должность государственной службы, – прерогатива законодателя. Данное обстоятельство находит своё отражение в определениях Конституционного суда Российской Федерации2.

Согласно ныне действующему нормативному массиву, регулирующему государственно-служебные отношения, эта система объединяет в себе государственную гражданскую и военную службы, а также иные виды3. Каждый её вид имеет свои особенности правового регулирования принципа равной доступности государственной службы для граждан нашего государства. Остановимся на них более подробно.

## Основные черты конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел

Настоящий этап становления правоохранительной системы России характеризуется актуализацией проблемы определения механизма конституционно-правового обеспечения равенства граждан при поступлении на государственную службу в области внутренних дел. Особую значимость данная проблема приобретает в условиях продолжающегося реформирования отдельных видов государственной службы. Реформа МВД России и связанное с этим повышение требований к кадровому составу ведомства определяет необходимость разработки новых подходов к обеспечению исследуемого права в органах внутренних дел с учётом их современного состояния и интересов граждан, поступающих в эти органы.

В основе правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией равного права на доступ граждан к государственной службе в области внутренних дел, лежат нормы конституционного права, которые закрепляют основные исходные постулаты в организационном и функциональном аспекте работы системы госслужбы в нашем государстве1. В современных условиях развития политических прав граждан России следует однозначно определить методы правового воздействия конституционных норм на правоотношения, возникающие в сфере осуществления права на равный доступ граждан к публичной службе. Поэтому целесообразно исследовать сущность и содержание методов конституционно-правового регулирования данной области общественных отношений.

В современных конституционно-правовых исследованиях особое внимание уделяется соотношению предмета и метода конституционно-правового регулирования. С.А. Авакьян отмечает, что его «можно понимать как соотношение содержания (это будут сами общественные отношения) и его оформления (оно отражается категорией методов правового регулирования)»2. При этом «методы занимают (должны занимать) подчиненное положение в сопоставлении с предметом регулирования»3.

Метод конституционно-правового регулирования составляют способы и приёмы, применяемые для регулирования конституционных отношений. Отношения, регулируемые конституционным правом, определяют исходные содержательные границы для применения разного рода способов и приёмов правового регулирования4.

При регулировании общественных отношений конституционное право использует общие для всех отраслей права методы нормативных предписаний. Среди них: обязывание, дозволение и запрещение. С точки зрения внутреннего содержания значение данных подходов в значительной степени раскрыто в научных исследованиях теоретиков права. В этой связи цель конституционно-правовой науки состоит в формировании наиболее всестороннего и полного понимания системы методов конституционного регулирования общественных отношений. Значение этих подходов усилилось в условиях развития в нашем государстве справедливого гражданского общества на основе Основного закона, сильно расширившего рамки нормативного регулирования конституционных норм1.

В науке конституционного права используются различные методы конституционного регулирования общественных отношений2. Рассмотрим каждый их них применительно к регулированию отношений равнодоступности государственной службы для граждан нашей страны.

Широко применяемым подходом к правовому регулированию конституционно-правовых отношений является метод основополагающего правового регулирования. Указанный подход выражается в том, что Конституция России, закрепив конституционное положение о равной доступности государственной службы для граждан, установила исходную для всего института государственной службы идею. Это теоретическое положение выступает важнейшим правовым принципом для других отраслей российского права.

Определить роль политического метода правового регулирования для упорядочения отношений в сфере реализации равного права на доступ граждан к государственной службе можно, проанализировав одно из важнейших свойств отрасли конституционного права. Данное свойство предполагает, что провозглашение политических прав в тексте Основного закона нашего государства, в том числе исследуемого нами, определяет характер и порядок взаимодействия граждан с публично-властными структурами при поступлении на публичную службу.

Наиболее выраженно особенности конституционного регулирования правоотношений, возникающих в сфере осуществления принципа равенства граждан при замещении должностей государственной службы, показывает метод первоучредительного правового установления. В рассматриваемой сфере нормы конституционного права устанавливают только основные принципы служебных правоотношений. Детальная регламентация этих отношений осуществляется нормами административного права. В этой связи, значение конституционно правовой науки, по нашему убеждению, заключается в нормативном установлении, на уровне Конституции России, единого механизма конституционного обеспечения равенства граждан при доступе к государственной службе, включающего и область внутренних дел. Этот конституционный механизм должен стать фундаментом для правового регулирования данных отношений в науки административного права.

Экстраординарное (исключительное) правовое регулирование применительно к регулированию исследуемых отношений проявляется в следующем в исключительных случаях «на основании существующих конституционно-правовых норм в ходе формирования нового общественного строя либо образования нового государства, заложены и основы будущей правовой системы, а также комплектуются базисные устои всей общественной, а также государственной жизнедеятельности»1. В период процесса прекращения существования Советского Союза нормы конституционного права сыграли главную роль при становлении института государственной службы в Российской Федерации. Образовавшийся в 1990-е гг. правовой и организационный вакуум в области государственно-служебных отношений был устранен путём длительной правотворческой деятельности, направленной на формирование правовых основ государственной службы. Конституционное положение о равной доступности для граждан России государственной службы определило вектор дальнейшего развития служебных правоотношений.

Действие метода комплексного регулирования правоотношений в области осуществления права на доступ для всех граждан к госслужбе заключается в том, что правовое воздействия норм конституционного права на эту группу общественных отношений производится во взаимосвязи с иными отраслями российского права.

Немаловажная роль в регулировании отношений равнодоступности государственной службы принадлежит методу универсального правового регулирования. Не секрет, что отрасль конституционного права для других отраслей российского права устанавливает общие юридические термины и категории, а также определяет общие представления и взгляды, имеющиеся в концептуальной и теоретической основах конституционно-правовых институтов1.

Далее рассмотрим метод интерполяции для регулирования конституционных отношений при реализации равного доступа граждан к государственной службе. Указанный подход чаще всего применяется в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации при поиске наиболее справедливого и обоснованного решения неоднозначных юридических ситуаций, имеющих, как правило, неопределенное правовое толкование среди участников правоотношений. Результатом использования исследуемого подхода служат правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, которые применяются судебными инстанциями для вынесения целесообразных и обоснованных вердиктов2.

## Совершенствование конституционно-правового механизма реализации права граждан на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел

Актуальность исследования вопросов совершенствования конституционного механизма обеспечения равного доступа к государственной службе в области внутренних дел определяется необходимостью формирования действенного реально функционирующего механизма перевода конституционной нормы о равнодоступности государственной службы из разряда потенциальной возможности в конкретное благо. Интерес к данной проблеме обусловлен ещё и тем, что, если в обществе происходят нарушения политических прав, не гарантируется возможность реализации законных интересов и личностного потенциала граждан, едва ли можно говорить об эффективности конституционно-правового механизма реализации исследуемого права.

Рассмотрение проблемы эффективности конституционного механизма обеспечения равного права на доступ к государственной службе в области внутренних дел требует детального анализа понятия «эффективность» и юридических конструкций, в составе которых употребляется данная категория. В научной юридической литературе понятие «эффективность» прочно укрепилось в составе таких юридических конструкций, как: «эффективность права»1, «эффективность правового регулирования»2 «эффективность правовых норм»3, «эффективность нормативно-правового регулирования»1, «эффективность государственного механизма»2 и т. д.

В самом обобщённом смысле под «эффективностью» понимают возможность средств способность достижению поставленной цели3. Из этого следует, что эффективность права подразумевает соотношение цели и результата действия права4, а также сроки его реализации, затраты5. Действенность правового регулирования рассматривается как уровень результативности права и осуществления целевых установок6. Кроме цели правового регулирования в качестве измерителя оценки эффективности последнего7 во внимание принимались и второстепенные8 положительные и отрицательные факторы, влияющие на действие правовых норм. Ряд исследователей сфокусировали свой научный взгляд на общественной ценности, социальной «полезности» юридической нормы как на критерии оценки степени эффективности её действия9.

В рамках социальной сферы понятие «эффективность», по убеждению Ю.Е. Аврутина, является атрибутивным содержательным индикатором социальной деятельности, которая объективно эффективна в силу своей необходимости и целесообразности. Данное понятие применительно к одному из элементов правоохранительной системы, трактуется им как «особенное состояние всей деятельности органов внутренних дел, посредством которого раскрываются цели, основополагающие принципы, организация, методика, средства, а также результаты осуществления»1. Ученый отмечает, что, вне соотнесения с конкретными критериями, характеризующими юридические, социальные, организационные координаты содержания и осуществления социальной деятельности, данное понятие является всего лишь абстрактной категорией, не способной выполнять полезные функции ни в плане научного мышления, ни с позиции потребностей общественной практики2.

Подобной точки зрения придерживается и Ш.Г. Утарбеков, который, исследуя эффективность конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма, предлагает считать ею определенное свойство действия этого механизма, выражающееся во влиянии на субъекты конституционных правоотношений с целью повышения уровня знаний и устранения неверия в нормы Конституции Российской Федерации и текущем законодательстве3.

Полагаем, что при формулировании понятия эффективности механизма конституционного обеспечения равного права на доступ граждан к государственной службе в области внутренних дел следует использовать основные характеристики механизма правового регулирования общественных отношений как юридическую матрицу исследования4. В основе понимая эффективности правового регулирования находятся традиционные представления о действенности соответствующего рода деятельности.

Процесс конституционного регулирования правоотношений в сфере обеспечения доступа к службе в ОВД предполагает постановку цели и определение критериев её достижения. В свою очередь, цели выступают исходным фактором, инициирующим процесс юридического воздействия. Естественно, что для эффективного осуществления намеченной цели нужны соответствующие средства достижения последней. Средства способствуют тому, что цель объективируется, приобретает конкретную форму реализации и, как следствие, необходимую меру действенности соответствующего механизма1.

Говоря о действенности рассматриваемого механизма, нужно сказать, что важнейшим в данном случае является выявление критериев, посредством которых можно определить реальную степень обеспеченности доступа граждан к госслужбе в ОВД. Определение критериев эффективности позволяет по-новому посмотреть на систему комплектования кадрового ведомства и построить эту систему в соответствии с принципом равнодоступности государственной службы.

Действенность механизма конституционного обеспечения исследуемого конституционного права в области внутренних дел может представлять собой определенное свойство действия данного механизма, которое определяет, насколько удалось достигнуть цель и решить задачи его функционирования. Итогом функционирования изучаемого механизма может быть достижение его основной цели и решение поставленных перед ним задач, вытекающих из его сущности такого рода механизма.

По мнению автора диссертации, таковыми целями выступают: укрепление институтов гражданского общества; развитие личностного потенциала и социально-правовой активности граждан; нахождение оптимального соотношения частноправовых и публично-правовых подходов к регламентации государственно-служебных отношений; создание такой системы комплектования кадрового состава МВД нашей страны, которая обеспечивала бы сбалансированность интересов общества, государства и граждан. Достичь того, чтобы конституционная норма, провозглашающая право на равенство при замещении должностей публичной службы, была преобразована в реальное благо, был реализован личностный и профессиональный потенциал любого достойного кандидата на замещение соответствующей должности в МВД России. По тому, насколько достигаются эти цели, свидетельствует об эффективности функционирования рассматриваемого механизма.

Как представляется автору настоящего исследования, критериями действенности исследуемого механизма будет совокупность признаков, на базе которых возможно произвести оценку эффективности механизма конституционно-правового обеспечения равенства граждан при поступлении на службу в ОВД. Возможно, степень действенности рассматриваемого механизма станет выше, если основными критериями эффективности последнего будет:

1) сообразность законодательной базы требованиям осуществления нормы Конституции, закрепляющей конституционный принцип равенства при замещении должностей государственной службы, в том числе в области внутренних дел;

2) сообразность организационно-штатной структуры органов и подразделений МВД России, ответственных за кадровую работу в ОВД, требованиям законодательства;

3) степень соответствия работы государственных органов и негосударственных структур потребностям общества и требованиям законодательства по обеспечению равенства при замещении должностей госслужбы, в области внутренних дел.

Для установления направлений совершенствования механизма конституционного обеспечения исследуемого права в области внутренних дел автор использовал социологический подход, а именно, метод анкетирования (см. прил.). Анкетирование преследовало цель узнать позиции и мнения экспертов, связанных с проблемами кадровой работы в органах внутренних дел и, в частности, связанных с организацией доступа граждан на службу в ОВД. На этой основе определить направления и конкретные мероприятия, направленные на совершенствование системы кадрового обеспечения этих органов.