

На правах рукописи

ЛАГУН Ирина Владимировна

**РЕАЛИЗАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2008

Диссертация выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина»

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент
КУЛУШЕВА Мария Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
МАМОНОВ Вадим Васильевич

кандидат юридических наук, доцент
ЗАМЕТИНА Тамара Владимировна

Ведущая организация ГОУ ВПО «Саратовский государствен-
ный университет
им. Н.Г. Чернышевского»
(юридический факультет)

Защита состоится «___» _____ 2008 года в ___ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 200__ года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Общепризнанно, что одним из определяющих условий ускорения социально-экономического развития страны является реформирование ее системы государственного и муниципального управления. Для достижения этой цели в России проводится ряд преобразований, в начале которых в 2003-2005 годах были приняты важные решения по реализации административной и муниципальной реформ, созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы органов государственного и муниципального управления. Современный этап государственного строительства и формирования гражданского общества в России напрямую связан с решением стратегических вопросов организации и правового обеспечения институтов государственной и муниципальной службы. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 15 августа 2001 г., предусматривала реформирование федерального законодательства не только в сфере государственной службы, что, неминуемо, повлекло за собой пересмотр многих положений законодательства субъектов Российской Федерации, а также вследствие этого приведены в соответствие иные нормативные правовые акты, в том числе произошли изменения в законодательстве о муниципальной службе.

Правовой основой для муниципальной реформы послужил Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который стал основным в регулировании общественных отношений, связанных с местным самоуправлением, однако необходимо отметить, что общественным отношениям на муниципальной службе в законе не уделяется должного внимания. Принятый в рамках муниципальной реформы Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» даёт основание для необходимости проведения анализа действующих общественных отношений на муниципальной службе и сложившейся правоприменительной практики.

В последнее время особое внимание общества и государства привлечено к проблемам прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. Процесс их всесторонней актуализации наблюдается как в науке и практике, так и в правовом регулировании практически всех общественных отношений. Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в

Конституции Российской Федерации, составляют основу российского права. Без их должного гарантирования и надежной защиты могут нарушаться другие основы конституционного строя Российской Федерации, и демократичность российской государственности в целом.

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. Следует отметить, что равный доступ к государственной службе закреплен на конституционном уровне (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), однако равный доступ к муниципальной службе на этом уровне не установлен.

Автор диссертационного исследования полагает, что на федеральном уровне оба вида службы приравнены друг к другу, являются во многом схожими, что подтверждается соответствием государственных и муниципальных должностей, возможностью перехода с государственной гражданской службы на муниципальную и наоборот.

Несмотря на то, что принцип равного доступа в Конституции Российской Федерации закреплен только для государственной службы, право граждан на равный доступ к службе в органах местного самоуправления находит свое опосредование в нормах федерального законодательства: в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в недавно принятом Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году вопросы реализации права граждан на равный доступ к муниципальной службе приобрели особую актуальность. Тем не менее, процесс подлинной реализации права граждан на равный доступ к муниципальной службе еще далек от своего завершения. Принцип равного доступа к муниципальной службе определен в качестве одного из основных принципов муниципальной службы и имеет не меньшую значимость, чем конституционно закрепленный принцип равного доступа к государственной службе, однако в научной литературе он не подвергался исследованию как самостоятельная категория, отдельно от государственной гражданской службы. Специального исследования, посвященного реализации конституционного принципа равенства в институте муниципальной службы в рамках реформы местного самоуправления и новейшего законодательства о муниципальной службе не проводилось, что и предопределило выбор темы данной диссертации.

Дальнейшее развитие федеративных начал и местного самоуправления вызвало появление достаточно дифференцированного по содержанию законодательства субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов муниципальных образований, в которых нашли отражение вопросы регулирования прав граждан на доступ к муниципальной службе и на равные условия ее прохождения. Все эти обстоятельства свидетельст-

вуют об *актуальности* исследования в науке конституционного права проблем содержания и реализации права граждан на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления и права муниципальных служащих на равные условия прохождения муниципальной службы. Рассмотренные обстоятельства обуславливают необходимость комплексного изучения предложенной темы исследования, определяют его теоретическое и практическое значение.

Степень разработанности темы диссертационного исследования.

Проблемы реализации конституционного принципа равенства прав человека в общетеоретическом аспекте и в отдельных правовых институтах нашли глубокое отражение в разное время в работах таких специалистов в области теории права, как С.А. Авакьян, С.Г. Айвазова, М.В. Баглай, Б.Т. Базылев, М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, А.С. Булатов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, Г.М. Громова, В.Т. Кабышев, Ю.В. Капранова, В.А. Карташкин, Н.И. Карпачева, Е.И. Козлова, С.В. Колобова, Г.Н. Комкова, Б.С. Крылов, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, О.Э. Лейст, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Л.С. Мамут, А.С. Мордовец, В.С. Нерсисянц, Л.А. Нудненко, С.В. Поленина, И.Е. Рубина, Ф.М. Рудинский, Ю.Н. Стариков, И.Е. Фарбер, В.А. Четвернин, О.И. Цыбулевская, Б.С. Эбзеев, М.Л. Энтин и других ученых.

Высоко оценивая труды указанных авторов, следует признать, что в большинстве из них проблема равенства не рассматривалась как самостоятельная, а значительное число работ было написано до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, что также обуславливает актуальность рассмотрения современного состояния конституционного принципа равенства в российском муниципальном праве.

Содержание и результаты диссертационного исследования базируются также на анализе теоретического материала ученых, представляющих отрасль муниципального права. Вопросами муниципальной службы, в том числе поступления на муниципальную службу, ее прохождения, правового статуса муниципальных служащих, занимались ученые еще в дореволюционный период, в частности В.П. Безобразов, А.О. Васильчиков, К.Е. Головин, А.А. Кизеветтер, Н.И. Лазаревский. В советское время вопросам теории государственного и местного управления были посвящены труды Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, Д.М. Овсянко.

В период становления государственности Российской Федерации в 90-е годы XX века, когда подвергалась реформированию государственная служба и воссоздавалась муниципальная служба, были изданы работы по этим проблемам Г.Н. Комковой, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова, В.Н. Южакова.

В последние годы появились научные труды по муниципальному праву, внесшие существенный вклад в разработку проблемы функционирования и развития современной муниципальной службы. Среди них работы О.Е. Кутафина, П.П. Макагонова, Е.А. Незнамовой, К.Б. Норкина, В.И. Фадеева.

Однако вопросу равного доступа к муниципальной службе уделялось внимание в меньшей степени, оно ограничивалось лишь упоминанием права на равный доступ к муниципальной службе для граждан Российской Федерации. О праве муниципальных служащих на равные условия прохождения муниципальной службы не упоминалось вовсе.

В настоящее время проблемы равенства в определенной степени затрагиваются в монографиях и диссертационных исследованиях.

Особого внимания заслуживают монографии Г.Н. Комковой: «Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России» (Саратов, 2002), «Запрет дискриминации в российском и международном праве» (Саратов, 2003); коллективные монографии, посвященные исследованию конституционного принципа равенства: Г.Н. Комковой, М.А. Кулушевой, В.Ю. Зубакина, Р.А. Малясова «Реализация конституционного принципа равенства всех перед законом и судом в современной России» (Саратов, 2005), В.Г. Анненковой, Т.В. Заметиной, В.Ю. Зубакина «Конституционные принципы равенства перед законом» под ред. В.В. Володина (Москва, 2007).

Данная тематика стала предметом докторской диссертации Г.Н. Комковой «Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание и механизм защиты» (Саратов, 2002), а также нескольких кандидатских диссертаций. Проблемам равенства в данных работах уделяется достаточно внимания, однако многие важные положения, касающиеся реализации принципа равенства на муниципальной службе, остаются за пределами научного исследования.

Таким образом, исследование принципа равенства в контексте общетеоретических проблем новейшего конституционного и муниципального законодательства весьма актуально. Недостаточная теоретическая разработанность и очевидность практической значимости рассматриваемой проблемы, относительная новизна и несовершенство, а зачастую и противоречивость законодательных положений определили выбор темы, а также цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслении вопросов правового регулирования и практики применения права на равный доступ к муниципальной службе и права на равные условия прохождения муниципальной службы, его сути, содержания и механизма реализации, конституционно-правового регулирования на федеральном и региональном уровне, а также дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства о муниципальной службе.

Поставленная цель определяет следующие **задачи диссертационного исследования:**

- проследить процесс формирования принципа равенства в институте муниципальной службы;
- исследовать понятие и содержание конституционного принципа равенства в Российской Федерации; сформулировать авторское *понятие равенства*;
- определить особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации как основу обеспечения равенства на муниципальной службе;
- проанализировать механизм ограничений права граждан на равный доступ к муниципальной службе;
- исследовать механизм конкурсного отбора в качестве основного для обеспечения принципа равного доступа к муниципальной службе;
- изучить реализацию принципа равенства российских граждан при прохождении муниципальной службы;
- рассмотреть законодательство Российской Федерации и ее субъектов, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие вопросы поступления на муниципальную службу и прохождения муниципальной службы с позиции обеспечения и реализации конституционного принципа равенства прав граждан;
- установить пробелы в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы поступления на муниципальную службу и ее и прохождения в соответствии с конституционным принципом равенства, и предложить пути их устранения.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих между гражданами, претендующими на должности муниципальной службы, муниципальными служащими органов местного самоуправления и работодателем (представителем нанимателя) в процессе реализации конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина на муниципальной службе.

Предметом исследования выступает содержание конституционного регулирования принципа равенства в федеральном и региональном законодательстве о муниципальной службе, в нормативных правовых актах муниципальных образований, а также обязанности органов местного самоуправления по обеспечению и реализации конституционного принципа равенства на муниципальной службе.

Методологическая основа диссертационного исследования. Методологические подходы к раскрытию сути различных общественных явлений достаточно разнообразны, в диссертационном исследовании были использованы многие из них: научные положения диалектической и гуманистической философии, учение о взаимосвязи и взаимообусловленности со-

циальных явлений, такие общенаучные методы исследования, как анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индукция и дедукция, социологические методы исследования. Наряду с этим в процессе разработки различных аспектов темы широко использовались специальные методы научного познания: историко-юридический, сравнительно-правовой, структурный и функциональный анализ, сравнительное правоведение, исторический и логико-юридический подходы и другие методы познания.

В работе широко использован системный подход, выразившийся в анализе выявленных случаев неравенства как на теоретическом уровне, так и в отраслевых нормах права, в комплексном анализе разнообразных проблем, так или иначе проявляющихся в процессе реализации принципа равенства. Такой подход позволил сделать ряд теоретических обобщений, а также сформулировать некоторые рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Многогранность объекта исследования потребовала привлечения материалов других общественных наук: социальной философии, политологии, социологии, психологии.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации 1993 года, Трудовой кодекс РФ, федеральное законодательство (Федеральные законы от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.), региональное законодательство, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления и определения Верховного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Широко использованы международные правовые акты (Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина от 10 декабря 1948 года, Международные пакты от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, конвенции Международной организации труда и др.).

Научная новизна работы заключается в том, что комплексное исследование реализации конституционного принципа равенства российских граждан на муниципальной службе как самостоятельной категории конституционно-правового регулирования проводилось в рамках реформы местного самоуправления и основано на нормах новейшего федерального законодательства о муниципальной службе и практики, сложившейся после вступления в силу Конституции Российской Федерации и принятия действующего регионального законодательства о муниципальной службе.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в следующих основных положениях, которые выносятся на защиту:

1. Правовой основой принципа равенства в институте муниципальной службы является статья 19 Конституции Российской Федерации, провозгласившая равенство прав и свобод человека и гражданина. Однако можно считать конституционным пробелом тот факт, что в отличие от государственной службы, равный доступ к муниципальной службе на конституционном уровне не закреплен. Конституционное закрепление принципа равного доступа только для государственной службы свидетельствует о дифференциации конституционного регулирования институтов государственной гражданской и муниципальной службы.

2. По мнению диссертанта, равенство – это основополагающая, исходная правовая категория, включающая в себя, в отличие от равноправия, не только равенство в правах, но и равенство свобод, и равенство возможностей, необходимые для установления и достижения равноправия в государстве и обществе.

3. С принятием Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» принцип равенства, действующий на муниципальной службе, значительно изменился по сравнению с принципом равенства, действующим в соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», что отразилось как на его содержании, так и на значении. Так, к числу наиболее существенных изменений принципа равенства можно отнести:

– устранение пробела в нормах законодательства о муниципальной службе, который допускал возможность неравного положения муниципальных служащих при прохождении муниципальной службы;

– дополнение принципа равенства на муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, словами *«а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего»*, на уровне правового регулирования привело его в соответствие с конституционной нормой о равенстве и к отсутствию дискриминации.

4. Автор выявляет, что содержание категории **равенство в институте муниципальной службы** означает *равный доступ* граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе, а также *равные условия ее прохождения* независимо от каких-либо обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего, находящихся в возрасте от 18 до 65 лет, при условии соответствия основным квалификационным требованиям и при условии отсутствия случаев ограничений, связанных с муниципальной службой.

5. Установленные в нормах Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» требования

при поступлении граждан на муниципальную службу: владение государственным языком Российской Федерации (*ввиду отсутствия механизма и критериев оценки знаний русского языка*); соответствие квалификационным требованиям (*ввиду неравных квалификационных требований в различных субъектах Российской Федерации, а также отсутствия правового механизма оценки критериев соответствия квалификационным требованиям*), автор считает необоснованными, в связи с чем сделаны предложения по совершенствованию законодательства.

Предполагается, что пробел в законодательстве, связанный с отсутствием механизма и критериев оценки знаний русского языка, можно устранить путем включения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы, устанавливающей, что *«Критерии и механизм оценки владения государственным языком Российской Федерации при поступлении гражданина на муниципальную службу устанавливаются субъектами РФ в соответствии с их национально-историческими особенностями»*.

Другим предложением автора в отношении требований при поступлении граждан на муниципальную службу является внесение в федеральное законодательство о муниципальной службе нормы, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности и к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей (включая механизм оценки профессиональных знаний и навыков, их соответствия конкретной должности) в зависимости от вида муниципального образования и численности его населения.

6. Диссертант считает весьма спорным установление в Федеральном законе от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» правовой нормы *диспозитивного характера* о конкурсной основе замещения должностей муниципальной службы. Автор полагает, что отсутствие в указанном Законе предписаний об обязательной конкурсной основе замещения должностей муниципальной службы и случаев, когда должности муниципальной службы замещаются по назначению, может нарушать конституционный принцип равенства человека и гражданина, принцип равного доступа к муниципальной службе, а также норму федерального законодательства, содержание которой закреплено в п. 2 статьи 16 указанного Закона.

7. Автор выявляет возможность нарушения принципа равенства в установлении федеральным законодательством таких категорий служащих, не подлежащих аттестации, как:

– *лица, достигшие возраста 60 лет* (ввиду несовпадения установленного возраста с предельным возрастом нахождения на муниципальной службе);

– *беременные женщины* (в связи с императивным характером нормы о невозможности аттестации данной категории муниципальных служащих);
– *муниципальные служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет* (в части проведения их аттестации не ранее, чем через один год после выхода из отпуска).

Выявленные нарушения конституционного принципа равенства и принципа равенства, действующего на муниципальной службе, в части равного допуска муниципальных служащих к прохождению аттестации причинно обоснованы, в связи с чем диссертантом даются предложения по совершенствованию норм действующего законодательства о муниципальной службе.

8. Диссертант полагает, что установление в федеральном законодательстве о муниципальной службе нормы, предоставляющей право российским субъектам самостоятельно определять порядок и условия предоставления ежегодных основных оплачиваемых отпусков и ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков муниципальным служащим за выслугу лет (в пределах 15 календарных дней) может повлечь за собой нарушение конституционного принципа равенства и принципа равенства, действующего на муниципальной службе. В диссертационном исследовании выявлены неравные условия прохождения службы в различных субъектах Российской Федерации в части предоставления им основных оплачиваемых отпусков и дополнительных оплачиваемых отпусков за выслугу лет разной продолжительности.

Научная и практическая значимость диссертационного исследования определяется его актуальностью, научной новизной, а также выводами как общетеоретического, так и практического характера.

Теоретическая значимость диссертации заключается в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования принципа равенства на муниципальной службе как самостоятельной категории конституционно-правового регулирования. Тем самым внесен определенный вклад в развитие данной отраслевой юридической науки.

Практическая значимость исследования состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование механизмов обеспечения и реализации принципа равенства при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении. Изложенные в диссертационном исследовании положения могут быть использованы в правотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ, представительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в практике правоприменительных органов, а также в процессе преподавания в вузе таких учебных дисциплин, как «Конституционное право России», «Муниципальное право РФ», «Административное право

РФ», «Местное самоуправление в РФ», «Государственная и муниципальная служба в РФ».

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного диссертационного исследования принципа равенства нашли свое применение в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Местное самоуправление», «Государственная и муниципальная служба».

В диссертационном исследовании использованы материалы и наблюдения, выявленные и проанализированные во время нахождения автора на муниципальной службе в должности начальника отдела муниципальной службы администрации города Саратова.

Занимая руководящую должность муниципальной службы в период с марта 1999 по май 2005 года, автор принимал непосредственное участие в разработке и подготовке нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере муниципальной службы, среди которых решение Саратовской городской Думы от 25.03.1999 № 29-266 «О Положении о муниципальной службе в городе Саратове», Постановления администрации города Саратова от 02.11.2001 № 914 «О проведении конкурса на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы города», от 09.04.99 № 257 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации муниципальных служащих города Саратова», от 05.02.2001 № 80 «Об утверждении Положения о кадровом резерве исполнительного органа местного самоуправления города» и другие.

Эмпирическая база диссертационного исследования основывается на материалах социологических исследований, проведенных автором в процессе работы над темой диссертации:

«Карьерное продвижение на муниципальной службе: вопросы дискриминации» (декабрь, 2006) – опрошены 300 респондентов из числа муниципальных служащих администрации города Саратова и Саратовской городской Думы;

«Ограничения в прохождении аттестации: забота или неравенство» (май, 2007) – опрошены 200 респондентов из числа муниципальных служащих структурных подразделений администрации города Саратова и Саратовской городской Думы.

В ходе указанных исследований с помощью анализа результатов анонимных анкет муниципальных служащих были выдвинуты основные идеи работы.

Основные результаты диссертационного исследования излагались на Всероссийской научно-практической конференции «Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов» (Саратов: ПАГС, 2007), Международной научно-практической конференции «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза: АНОО «Приволжский Дом знаний», 2007).

Основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертации изложены в шести публикациях автора по теме диссертационной работы. Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры конституционного права Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина.

Структура и содержание диссертационного исследования. Структура диссертационного исследования обусловлена поставленными целью, задачами и логикой изложения. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которой содержит три параграфа, заключения, списка использованных нормативных актов и литературы. Основные выводы проведенного исследования представлены в диссертации по главам и параграфам.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируются состояние и степень научной разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи, а также методы диссертационного исследования, раскрывается его научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава диссертации **«Теоретико-правовые вопросы равенства прав и обеспечения равных возможностей для граждан Российской Федерации на муниципальной службе»** посвящена теоретическому рассмотрению категории равенства, ее становлению и развитию как принципа в институте муниципальной службы.

В первом параграфе первой главы «Понятие и содержание конституционного принципа равенства в Российской Федерации» диссертант констатирует, что одним из ведущих конституционных принципов, характеризующим правовой статус человека и гражданина, а также правовое положение личности в Российском государстве, является принцип равенства. В общетеоретическом аспекте равенство представляет собой принцип, в соответствии с которым в обществе обеспечивается одинаковое социальное положение людей, принадлежащих к различным классам и социальным группам. Термин «равенство» употребляется и во многих других гуманитарных науках.

Автор диссертационного исследования формулирует собственное **понятие «равенство»** как основополагающую, исходную правовую категорию, включающую в себя, в отличие от равноправия, не только равенство в правах, но и равенство свобод, равенство возможностей, необходимых для установления и достижения равноправия в государстве и обществе.

При рассмотрении соотношения понятий «равенство» и «свобода» выявляются различные позиции в их понимании.

Анализируя виды категории равенства, автор отмечает, что смысл этого понятия неоднозначен, поскольку связан с *формальной* (правовой, или юридической) и *фактической* его трактовкой. Отмечено, что Конституция РФ 1993 года в статье 19 установила правовую основу в первую очередь формального равенства, означающего всеобщее равенство возможностей приобретения тех или иных прав и свобод, отсутствие в законодательстве необоснованных льгот, а также любых форм дискриминации. Фактическое равенство, в отличие от формального, возможно лишь внутри определенной социальной группы индивидов в определенных условиях (приобретая в таком случае характер социального равенства) либо при достижении такого состояния общества, в котором вообще отсутствуют социальные различия между людьми. Как особый вид выделяется социальное равенство – состояние общества, которое характеризуется отсутствием существенных социальных различий.

В результате исследования доказано, что принцип равенства, являющийся основным конституционным принципом в системе принципов прав и свобод человека и гражданина, инкорпорируется в качестве основополагающего принципа во многие российские отрасли права, в числе которых и муниципальное право, включающее в себя институт муниципальной службы. Отмечено, что содержание конституционного принципа равенства закреплено в статье 19 Конституции РФ и выражается в трех основных аспектах: 1) равенство всех перед законом и судом; 2) равенство конституционных прав и свобод человека и гражданина; 3) равноправие мужчины и женщины, которые нашли свое отражение, закрепление и применение в нормах законодательства о муниципальной службе.

Во втором параграфе первой главы «Формирование принципа равенства в институте муниципальной службы» отражаются закономерности становления и развития равенства как принципа, показана эволюция конституционного закрепления принципа равенства, выявляются особенности процесса формирования принципа равенства в институте муниципальной службы.

Исследована трактовка понятия «равенство» в различные исторические эпохи существования человечества: возникновение идеи равенства в древний период, формирование принципа равенства в античном обществе и его развитие в средние века и в буржуазном обществе, закрепление принципа равенства на конституционном уровне в зарубежных странах и в Российском государстве начиная со второй половины XIX века. Выявляется зависимость категории равенства от конкретных исторических событий и делается вывод об отдаленности теоретических разработок и правового закрепления этой нормы в законодательстве.

Так, в Российском государстве второй половины XIX века население, разделенное на сословия, наделялось неравными правами и несло неравные обязанности. Присутствие неравенства в обществе отражалось на деятельности органов государственного управления, в том числе на формировании российской *муниципальной службы*. Отмене дискриминации и провозглашению в качестве ведущего конституционного принципа равенства препятствовало отсутствие в политических условиях российского абсолютизма конституции как юридического акта, обладающего высшей юридической силой и учредительным характером.

На конституционном уровне принцип равенства впервые был провозглашен в Основном Законе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики в 1918 году. В ходе отечественных конституционных реформ в период с 1924 по 1992 год, а также в процессе подготовки и принятия действующей Конституции РФ 1993 года содержание принципа равенства значительно трансформировалось.

Начало процесса становления и развития принципа равенства в рамках института отечественной муниципальной службы исторически связано как с зарождением и формированием в России местного самоуправления, его органов, муниципальной службы в целом, так и с закреплением принципа равенства в основах конституционного строя Российской Федерации, а впоследствии в федеральных законах, законах субъектов РФ и на уровне муниципальных образований.

Принцип равенства в институте муниципальной службы прошел определенные исторические этапы развития; не будучи провозглашенным и закрепленным в законодательстве, он, тем не менее, обладал характерными признаками, а в начале XXI имеет конституционную основу, приобрел правовую регламентацию на федеральном и на региональном уровне.

В третьем параграфе первой главы *«Муниципальная служба и правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации как основа обеспечения равенства на муниципальной службе»* раскрывается сущность муниципальной службы, а также рассматриваются основы, развитие и содержание правового статуса муниципальных служащих в соответствии с принципом равенства.

Проанализировав эволюцию определения «муниципальная служба», автор делает вывод о том, что вместе с изменениями в законодательстве о службе менялись и характеристики, ей присущие. Согласно действующему Федеральному закону от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» этот правовой институт приобретает новые отличительные признаки: *муниципальная служба* – это профессиональная деятельность граждан на ее должностях. В самом понятии определено, что только граждане Российской Федерации могут стать муниципальными служащими, и конкретизируется, что для муниципальной службы установлены соответствующие должности. Еще одной новой отличительной особенностью данного ви-

да службы явилось установление о том, что должности муниципальной службы замещаются путем заключения трудового договора (контракта).

Отмечено, что сущность муниципальной службы состоит в обеспечении реализации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Проанализировав действующее федеральное законодательство о муниципальной службе, диссертант выявил, что наряду с понятием «муниципальная должность» вводится еще одно понятие, имеющее сходный смысл с первым, – «представитель нанимателя». Автором проводится также различие в понятиях «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы».

С учетом того, что муниципальная служба – это лишь один из многих видов службы в Российской Федерации, а также на основе анализа действующего федерального законодательства в части определения понятия муниципальной службы диссертант приходит к выводу, что муниципальную службу отличает от иных видов службы определенная совокупность признаков. Автор рассматривает признаки муниципальной службы, определенные в действующем законодательстве, а также специфические признаки, отличающие анализируемую службу от иных видов службы.

Рассматривая правовой статус муниципального служащего, автор формулирует собственное понимание сути данной категории, которое выражается в том, что *правовой статус муниципального служащего* – это определенная нормами права совокупность прав, обязанностей, правовых ограничений, ответственности, выражающая установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполняющих должностные обязанности в области муниципально-служебных отношений. С изменением характера этих отношений меняется и правовой статус муниципального служащего.

Во взаимосвязи с конституционным принципом равенства исследованы основные элементы содержания правового статуса муниципального служащего, в связи с чем автор приходит к следующим выводам:

– федеральным законодательством установлены основные права муниципальных служащих, которые являются *равными* для всех муниципальных служащих;

– равные основные обязанности муниципальных служащих позволяют нести ответственность за исполнение своих основных обязанностей *наравне* с другими муниципальными служащими;

– категория *равенства* проявляется во всех четырех видах ответственности муниципальных служащих и отражает такой элемент конституционного принципа равенства, как равенство всех перед законом и судом;

– запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой, распространяются в *равной* мере на всех муниципальных служащих Российской Федерации.

В ходе изучения норм законодательства о муниципальной службе было установлено, что в связи с принятием Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» произошли существенные изменения как в значении, так и в содержании принципа равенства, действующего на муниципальной службе.

Вторая глава диссертации **«Обеспечение и реализация принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе»** отражает практический аспект проводимого исследования и состоит из трех параграфов.

В первом параграфе второй главы **«Конкурсный отбор как основной механизм обеспечения принципа равного доступа к муниципальной службе»** исследуются вопросы формирования конкурсной основы поступления на муниципальную службу и выявляется ее значение для обеспечения принципа равного доступа к муниципальной службе.

Детально рассмотрено правовое содержание принципа равного доступа к муниципальной службе и выявлено, что оно ограничено рядом условий. Так, правовое обеспечение принципа равного доступа к муниципальной службе осуществляется среди определенной категории лиц, для которых муниципальная служба может стать доступной. Диссертант подчеркивает, теоретически такой подход к ограничению поступления на муниципальную службу обусловлен требованиями к должности муниципальной службы – наличием способностей, профессиональной подготовки, что вполне оправданно.

Рассмотрен правовой механизм обеспечения равного доступа к муниципальной службе – конкурсная основа поступления на муниципальную службу. Анализ действующего законодательства о муниципальной службе позволил сделать вывод, что норму закона о проведении конкурса для принятия гражданина на муниципальную службу можно толковать как *необязательную*, хотя именно конкурсная основа может обеспечить среди кандидатов равные возможности доступа к муниципальной службе. Таким образом, автор считает весьма спорным установление в Федеральном законе от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы о конкурсной основе замещения должностей муниципальной службы *диспозитивного характера*. Выявлено, что это может нарушать конституционный принцип равенства человека и гражданина, принцип равного доступа к муниципальной службе, а также норму федерального законодательства, содержание которой закреплено в п. 2 статьи 16 данного Федерального закона. Представляется, что в качестве решения данной проблемы следует ввести в федеральное законодательство императивную норму об обязательной конкурсной основе поступления на муниципальную службу. Автор полагает, что федеральная правовая норма о конкурсной основе поступления на муниципальную службу может быть изложена следующим образом: «В целях обеспечения равного доступа граждан к

муниципальной службе поступление на муниципальную службу осуществляется на конкурсной основе». Подобная формулировка заложила бы основу для последующей реализации механизма обеспечения равного доступа к муниципальной службе.

С целью достижения равенства при поступлении на муниципальную службу предлагается внести нормы в соответствующие муниципальные правовые акты:

– с целью урегулирования вопросов равенства, связанных с поступлением на муниципальную службу лиц, зачисленных в резерв кадров, предлагается *два варианта* решения данной проблемы. В качестве одного из вариантов автор считает верным установление в муниципальных правовых актах нормы об участии в конкурсном отборе лиц, зачисленных в резерв кадров, наравне с другими гражданами – кандидатами на должности муниципальной службы. Другим вариантом исключения правового неравенства и ограничений в доступе к муниципальной службе, как считает автор, может стать введение норм, регламентирующих зачисление в резерв кадров на конкурсной основе, то есть установление конкурсного порядка формирования кадрового резерва;

– с целью преодоления дискриминации при принятии решений конкурсными комиссиями органов местного самоуправления предлагается учесть в нормах муниципальных правовых актов о порядке формирования конкурсных комиссий создание единых постоянно действующих конкурсных комиссий, работающих на платной основе, с обязательным участием независимых экспертов.

Таким образом, глубокий и всесторонний анализ проблемы обеспечения равного доступа к муниципальной службе вскрывает недостатки как правового регулирования обеспечения принципа равного доступа к муниципальной службе, так и несовершенство механизма практики его применения.

Во втором параграфе второй главы *«Конституционно-правовые основы ограничений права граждан на равный доступ при поступлении на муниципальную службу»* исследованы требования федерального законодательства о муниципальной службе, действующие при поступлении на муниципальную службу в рамках действия принципа равенства.

Справедливо отмечено, что обоснованным является установление в Федеральном законе от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» таких требований, ограничивающих поступление на муниципальную службу, как наличие гражданства Российской Федерации, достижение возраста 18 лет, отсутствие обстоятельств (ограничений, связанных с муниципальной службой), указанных в статье 13 данного Федерального закона. Эти требования имеют легитимный характер (оправданы, необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных ин-

тересов гражданина) и не нарушают принципа равного доступа к муниципальной службе.

Вместе с тем автор считает необоснованным наличие правовых пробелов в нормах Федерального закона от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации», установивших в качестве требований при поступлении на муниципальную службу владение государственным языком Российской Федерации и соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Проведенный анализ позволил диссертанту внести предложения о введении в федеральное законодательство о муниципальной службе соответствующих норм, регламентирующих поступление на муниципальную службу.

В ходе исследования и анализа регионального законодательства автором было выявлено, что отсутствие норм, определяющих квалификационные требования к должностям муниципальной службы в некоторых региональных законах нарушают федеральное законодательство о муниципальной службе, а также принцип равного доступа к муниципальной службе.

Третий параграф второй главы **«Реализация принципа равенства российских граждан при прохождении муниципальной службы»** посвящен рассмотрению основных условий процесса прохождения муниципальной службы и выявлению действительности реализации принципа равенства при прохождении муниципальной службы.

Отмечено, что прохождение муниципальной службы имеет свою содержательную сторону, включающую определенные условия прохождения муниципальной службы. При исследовании соответствия условий прохождения муниципальной службы принципу равенства анализировались такие из них, как аттестация, оплата труда, гарантии, предоставляемые муниципальным служащим, отпуск, в связи с чем было выявлено следующее:

1. Федеральное законодательство о муниципальной службе содержит норму, установившую категории муниципальных служащих, не подлежащие аттестации при прохождении ими муниципальной службы.

Обоснованным и соответствующим принципу равенства является установление таких категорий муниципальных служащих, не подлежащих аттестации, как замещающие должности муниципальной службы менее одного года; замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

Необоснованным и нарушающим принцип равенства является установление следующих категорий муниципальных служащих, не подлежащих аттестации:

– лиц, достигших возраста 60 лет (ввиду несовпадения с предельным возрастом нахождения на муниципальной службе, что ставит муниципаль-

ных служащих Российской Федерации в неравные условия в зависимости от возраста при прохождении ими муниципальной службы);

– беременных женщин (в связи с императивным характером нормы, установившим запрещение аттестации данной категории муниципальных служащих);

– муниципальных служащих, находящихся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (в части, касающейся возможности проведения их аттестации не ранее чем через один год после выхода из отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, влечет, в связи с нарушением прав данной категории муниципальных служащих, их неравное положение по сравнению с остальными муниципальными служащими).

С целью соответствия принципу равенства представляется продлить возраст, при котором допускается прохождение аттестации, до 65 лет.

Для исключения дискриминации по отношению к женщинам, рождающим ребенка в период прохождения муниципальной службы, а также к иным категориям муниципальных служащих, предлагается исключить нормы федерального законодательства, ограничивающие право на прохождение аттестации указанных категорией муниципальных служащих, и ввести нормы диспозитивного характера:

«Женщина, находящаяся на момент аттестации в состоянии беременности, вправе отказаться от прохождения аттестации»;

«Муниципальные служащие в течение одного года после выхода из отпуска по беременности и родам и отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет вправе отказаться от прохождения аттестации».

По мнению автора, **аттестация** муниципальных служащих при прохождении ими муниципальной службы - это один из механизмов создания высокопрофессиональной муниципальной службы, который позволяет с помощью оценки произвести отбор лучших муниципальных служащих и их должностное перемещение способствует улучшению подбора и расстановки кадров, что, в конечном счете, повышает качество муниципального управления

2. Усмотрение такого нарушения принципа равенства, при котором каждое муниципальное образование устанавливает свои размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, не следует считать дискриминацией в связи с обусловленностью разницы бюджетов как субъектов Российской Федерации, так и различных видов муниципальных образований.

3. Норма федерального законодательства, предоставляющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям право предоставлять дополнительные гарантии муниципальным служащим, соответст-

вует принципу равенства ввиду различий муниципальных образований по видам и источникам финансирования.

4. Выявлено, что порядок и условия предоставления ежегодных основных оплачиваемых отпусков и ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков являются неравными для муниципальных служащих различных субъектов Российской Федерации. С целью достижения равенства при предоставлении муниципальным служащим ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков предлагается введение в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы, устанавливающей продолжительность дополнительных оплачиваемых отпусков за выслугу лет в зависимости от вида муниципального образования.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются сделанные теоретические выводы, а также излагаются основные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование механизма обеспечения и реализации конституционного принципа равенства, действующего при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении.

Учитывая выводы по результатам исследования реализации принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе автор отмечает, что его изучение и совершенствование носит комплексный характер. Названные предложения и рекомендации о совершенствовании законодательства в Российской Федерации будут способствовать урегулированию вопросов, связанных с действием принципа равенства на муниципальной службе, более детально и конкретно.

Автором представлен **список использованных нормативных актов и литературы**, в которых содержатся сведения об официальных документах и нормативных правовых актах, монографической, учебной и справочной литературе, статьях и докладах, опубликованных в периодических изданиях и научных сборниках, о судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, диссертационных исследованиях и авторефератах диссертаций.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных перечнем ВАК РФ:

1. *Лагун, И. В.* Равный доступ к муниципальной службе: правовые основы обеспечения и практика применения [Текст] / И. В. Лагун // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: 2007. Вып. 5. (0,4 п.л.);

2. *Лагун, И. В.* Реализация конституционного принципа равенства при прохождении аттестации муниципальными служащими [Текст] /

И. В. Лагун // Вестник Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина. 2007. Вып. 13. (0,4 п.л.).

II. *Публикации в иных изданиях:*

3. *Лагун, И. В.* Значение конституционного принципа равенства в реализации региональной кадровой политики [Текст] / И. В. Лагун // Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов : сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2007. (0,4 п.л.);

4. *Лагун, И. В.* Муниципальная служба: понятие, становление и некоторые аспекты реализации конституционного принципа равенства [Текст] / И. В. Лагун // Пути и механизмы обеспечения конкурентоспособности российских регионов : сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2007. (0,4 п.л.);

5. *Лагун, И. В.* Конституционный принцип равенства: понятие, содержание, имплементация в сферу муниципального права [Текст] / И. В. Лагун // Конституционные чтения. Саратов : ПАГС, 2007. Вып. 8. (0,3 п.л.);

6. *Лагун, И. В.* Право граждан на равный доступ к муниципальной службе: механизм ограничений» [Текст] / И. В. Лагун // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования : сб. науч. трудов. Пенза : АНОО «Приволжский Дом знаний», 2007. (0,2 п.л.).

ЛАГУН Ирина Владимировна

**РЕАЛИЗАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Подписано к печати _____ г. Формат 60x84 ¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,4. Тираж 100. Заказ _____ .
