

Лисов Валерий Валерьевич

**ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН,
СВЯЗАННЫЕ С ПОСТУПЛЕНИЕМ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ
ГРАЖДАНСКУЮ СЛУЖБУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ПРОХОЖДЕНИЕМ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Пресняков Михаил Вячеславович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного права
ФГБОУ ВПО «Пензенский
государственный университет»
Романовский Георгий Борисович

кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционно-административного права ГОУ
ВПО «Московский государственный областной
гуманитарный институт»
Белясов Сергей Николаевич

Ведущая организация – **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Алтайский государственный университет»
(Юридический факультет)**

Защита состоится «___» _____ 2015 года в 12.00 на заседании
Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им.
Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте
<http://www.ssla> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая
академия».

Автореферат разослан « ___ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Ограничение конституционных прав, соразмерность их конституционно-значимым целям и пределы допустимости в правовом государстве в последние годы привлекают все больше внимания в доктрине конституционного права. Как известно, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, во главу угла ограничений конституционных прав и свобод ставится обеспечение достижения общесоциальных целей, в том числе, целей обеспечения безопасности РФ от внутренних и внешних угроз.

Задача обеспечения национальной безопасности в той или иной степени возложена на многие государственные органы. Деятельность их, в свою очередь, нередко обуславливает необходимость ограничения конституционных прав и свобод работников этих органов, среди которых важнейшее место занимают государственные служащие, причем относящиеся не только к военной и правоохранительной, но и к гражданской службе. Таким образом, вопрос о конституционно-правовых основаниях ограничений прав и свобод граждан в РФ в одном из своих аспектов, очевидно, увязывается со спецификой государственно-служебной деятельности.

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

27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"¹ в статье 10 закрепляет, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. На сегодняшний день в законодательстве сформировался достаточно устойчивый перечень ограничений, связанных с поступлением и прохождением государственной службы отдельных видов.

В то же время следует помнить, что при введении любых новых ограничений прав и свобод государственных гражданских служащих неизбежно встает вопрос об их допустимости и обоснованности. Проблема установления ограничений конституционных прав и свобод – это, во многом, проблема определения пределов свободы человека и общества. При этом важно помнить также и об оценке действенности вводимого ограничения: оно должно действительно способствовать повышению эффективности государственной гражданской службы и снижению злоупотреблений со стороны гражданских служащих.

Все вышеизложенное обуславливает актуальность темы исследования темы настоящей диссертации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в результате законодательного закрепления ограничений конституционных прав и свобод, связанных с государственной гражданской службой, а также практика их реализации в системе государственной гражданской службы.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения теории конституционного права в сфере ограничения

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих в Российской Федерации, нормативные правовые акты и правоприменительная практика в указанной сфере.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является разработка теоретической концепции ограничений конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих в Российской Федерации и разработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию законодательства. Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

- изучение сущности и конституционно-правовой природы ограничений основных прав и свобод;
- анализ содержания ограничений конституционных прав и свобод граждан, обусловленных спецификой государственной гражданской службы
- выявление собственной специфики ограничений конституционных прав и свобод и их отличия от смежных конституционно-правовых категорий;
- исследование ограничений конституционного права равного доступа к государственной гражданской службе;
- анализ ограничений конституционных прав и свобод, связанных с прохождением государственной гражданской службы;
- разграничение ограничений и имманентных пределов;
- выработка на этой основе предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Степень научной разработанности темы характеризуется наличием научных исследований разнопланового характера, имеющих важное теоретическое и методологическое значение.

Научно-теоретической и методологической основой диссертационной работы, прежде всего, выступают труды специалистов в области конституционного права, посвященные исследованию конституционно-правовой природы ограничений прав и свобод, критериев их законодательного закрепления и пределов допустимости. В связи с этим в диссертационном

исследовании были использованы работы таких ученых как: Авакьян С.А., Алексеев С.С., Астафичев П.А., Баглай М.В., Братко А.Г., Велиева Д.С., Витрук Н.В., Воеводин Л.Д., Гаджиев Г.А., Должиков А.В., Зорькин В.Д., Кабышев В.Т., Каратаева Л.А., Квитко А.Ф., Козлова Е.И., Комкова Г.Н., Крусс В.И., Кутафин О.Е., Лапаева В.В., Липчанская М.А., Лукашева Е.А. Малько А.В., Назарова И.С., Подмарев А.А., Пресняков М.В., Прокошина Т.В., Пчелинцев С., Рассолова Е.Ш., Самович Ю.В., Соломатин Е.Ю., Топорнин Б.М., Троицкая А.А., Шапсигов А.М., Эбзеев Б.С. и другие.

Специфика ограничений конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих потребовало также обращение к научным исследованиям, посвященным правовому регулированию государственно-служебных отношений. В этой связи в диссертации были проанализированы труды специалистов в области как конституционного права, так и общей теории права, административного права, служебного права, трудового права. Среди них, в частности, можно выделить следующих ученых: Атаманчук Г.В., Гришковец А.А., Гусев А.В., Еремян В.В., Козбаненко В.А., Конин Н.М., Курбанов Р.Д., Манохин В.М., Матвеев С.П., Наймушин С.В., Насташкин А.М., Ноздрачев А.Ф., Охотский Е.В., Чаннов С.Е., и др.

Вопросы ограничений конституционных прав и свобод граждан неоднократно становились предметом диссертационных исследований различных специалистов. Однако ограничения прав государственных гражданских служащих (как и вообще государственных служащих) в них отдельно не анализировались. Единственной работой подобного рода является диссертация Ю.М. Кулаковой «Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации». М., 2008. Однако данная работа, несмотря на значительный вклад в анализируемую проблематику, носит характер административно-правового, а не конституционно-правового исследования.

Методологическая основа диссертационного исследования включает в себя различные методы научного познания.

Диалектический метод позволил проанализировать собственно ограничения, а также условия и имманентные пределы осуществления конституционных прав и свобод с точки зрения сходства и различий между ними, единства и дифференциации их правового регулирования.

Методы *формальной логики* — классификация, сравнение, синтез, анализ, описание и т.п. — дали возможность охарактеризовать конституционно-правовые ограничения прав и свобод государственных гражданских служащих с позиции их собственно нормативного содержания. Помимо того, использование указанных методов научного познания позволило автору проанализировать действующее законодательство в этой сфере, выявить ряд пробелы и коллизии нормативного регулирования, а также сделать предложения по их устранению.

Системно-структурный метод способствовал изучению конституционно-правовых ограничений прав и свобод государственных гражданских служащих с позиции изучения государственной службы как системы. Соответственно, использование его дало возможность рассмотреть указанные ограничения во взаимосвязи с ограничениями, установленными в отношении иных государственных служащих, а также с позиций их системной согласованности, в том числе со статусом государственного гражданского служащего, целями и задачами государственной гражданской службы и т.п.

Исторический метод использовался в работе при научном сопоставлении действующих ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих и правоограничений, предусмотренных ранее действующим законодательством.

Использование указанных методов позволило выявить объективно существующие тенденции, сделать выводы и обобщения. При написании работы был использован *междисциплинарный подход*, заключающийся в рассмотрении конституционно-правовых ограничений прав и свобод государственных гражданских служащих с позиций различных юридических норм (конституционного, административного, служебного, трудового права,

теории права).

Были также применены частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, социологический и др.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена основными достижениями современной науки отечественного конституционного права. Кроме того, в работе активно использовались научные исследования в сфере общей теории права, административного права, трудового права, служебного права, уголовного права, гражданского права, предпринимательского права.

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

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

Научная новизна работы определяется непосредственно выбором темы и подходом к ее раскрытию с учетом степени разработанности различных аспектов данной проблематики. Она обусловлена выводами и предложениями, сформулированными в ходе исследования и имеющими направленность на совершенствование российского законодательства в сфере правового регулирования ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих, в частности о:

- выделении типологически различных групп ограничений прав государственных гражданских служащих и их обусловленности спецификой государственной гражданской службы;
- отграничении собственно ограничений прав государственных гражданских служащих от условий и имманентных пределов их прав;
- обосновании сущности нарушения некоторых установленных в отношении государственных гражданских служащих ограничений в качестве злоупотребления указанными правами;
- выделении ряда случаев необходимости коррекции законодательных норм, устанавливающих конкретные ограничения прав государственных

гражданских служащих.

Диссертация представляет собой первое в отечественной науке конституционного права исследование, в котором на монографическом уровне проводится изучение системы ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих, их допустимость и пределы, а также соответствие конституционно-значимым целям.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. На основе анализа ограничений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением, обосновано выделение двух групп ограничений конституционных прав, обусловленных спецификой государственной гражданской службы: ограничения, которые являются результатом регулирующего воздействия правовых норм и ограничения, выступающие в роли средства правового регулирования. В первом случае речь идет о «вторичном», не основном эффекте правового регулирования. В том же случае, когда ограничение выступает в «инструментальном» качестве, то есть, как средство правового регулирования, законодатель целенаправленно сужает (ограничивает) объем предоставленного лицу права. Здесь само по себе ограничение является целью воздействия правовой нормы.

2. Обоснован вывод о том, что ограничения конституционных прав граждан, которые могут вводиться в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации применительно к сфере государственной службы, должны быть не только необходимыми и соразмерными конституционно-значимым целям, но и основываться на специфических признаках (особенностях) самой государственной службы, отличающих ее от обычной трудовой деятельности. Данные признаки нашли отражение в отечественной юридической литературе (публичный характер; социальная направленность; властная составляющая; всеобщность; непрерывность).

Это, в свою очередь, предопределяет и особый статус государственного гражданского служащего, включая и законодательное закрепление ограничений

ряда конституционных прав и свобод.

3. В диссертации были сделаны следующие выводы:

– действующее законодательство о государственной гражданской службе содержит не только ограничения конституционных прав в смысле ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, но также и иные конституционно-правовые конструкции (условия реализации и имманентные пределы этих прав);

– все ограничения конституционных прав, связанные со спецификой государственной службы можно подразделить на две группы:

а) ограничения конституционного права на доступ к государственной службе, которые распространяются не только на гражданских служащих, но и на всех граждан, желающих поступить на гражданскую службу;

б) ограничения иных конституционных прав, устанавливаемые для граждан в связи с приобретением ими статуса государственного служащего.

4. Сформулирован вывод, что ряд ограничений, предусмотренных статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», по сути, представляют собой пределы соответствующих конституционных прав, а их нарушение следует рассматривать как злоупотребление правом. Исходя из сущности злоупотребления субъективным конституционным правом, сделан вывод о необходимости учета вины субъекта, тяжести деяния и последствий и иных обстоятельств. В этой связи предлагается использовать существующий на государственной гражданской службе механизм урегулирования конфликта интересов.

С этой целью предложено ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сформулировать следующим образом: под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме,

доходов в виде материальной выгоды либо возможность получения нематериальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

5. Доказано, что ограничение свободы слова, установленное в отношении гражданских служащих п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является не соразмерным конституционно-значимым целям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. В связи с этим предложено изложить п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в следующей редакции: «допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, в которых содержится заведомо недостоверная информация о деятельности этих органов и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности».

6. Предложено признать допустимым прием на гражданскую службу (или оставление на службе) лиц, впервые совершивших неумышленное преступление небольшой тяжести, если только им не было назначено наказание, исключаящее это. В отношении же граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, рассматриваемое ограничение должно быть ужесточено: по примеру правоохранительной и военной службы им должен быть полностью запрещен доступ на гражданскую службу, в том числе, и после погашения (снятия) судимости.

7. В целях недопущения ограничения конституционных прав граждан подзаконными актами, а также унификации действующего законодательства, предложено внести изменения в ст. 12 Федерального закона «О

государственной гражданской службе Российской Федерации», изложив ч. 3 данной статьи в следующей редакции: «В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего образования, соответствующего направлению деятельности».

8. Обоснована необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающихся ограничения конституционного права осуществлять предпринимательскую деятельность. Данный закон должен устанавливать возможность привлечения к ответственности в виде увольнения лиц, имеющих статус индивидуального предпринимателя и принятых на гражданскую службу, только в случае, если они после приема на службу *фактически* продолжали осуществлять предпринимательскую деятельность. При этом, должна быть закреплена обязанность указанной категории лиц начать процедуру ликвидации своего статуса индивидуального предпринимателя с момента приема на службу и установлены максимальные сроки ее завершения.

9. Предложено внести изменения в нормы законодательства о гражданской службе, устанавливающие для гражданских служащих запрет на вхождение в органы управления коммерческих организаций. Рассматриваемый запрет должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций.

Необходимые исключения могут быть установлены федеральным законодательством.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой самостоятельное научное исследование. Содержащиеся в ней выводы и предложения имеют важное теоретическое и практическое значение для науки конституционного права. Полученные выводы и

обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию конституционного права. Содержащиеся в работе выводы и предложения автора могут быть использованы для подготовки учебников, учебных и учебно-методических пособий по дисциплинам «Конституционное право», «Административное право», «Служебное право».

Практическая значимость работы состоит в разработке авторских предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования ограничений прав и свобод государственных гражданских служащих в Российской Федерации. В частности, она может быть использована при формировании законодательства о государственной гражданской службе как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, указанные предложения и рекомендации могут быть использованы для оптимизации существующей практики применения законодательства о гражданской службе.

Степень достоверности результатов и апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», на которой проводилось ее обсуждение и рецензирование.

Обоснованность научных положений и рекомендаций по совершенствованию законодательства, представленных в диссертационной работе, обеспечиваются глубокой теоретической проработкой накопленных знаний в сфере общей теории государства и права, конституционного права, административного права анализом многочисленных нормативно-правовых актов. Кроме того, применялись данные, отражающие практику прохождения государственной гражданской службы, документы органов государственной власти. Основные положения и результаты исследования получили апробацию в опубликованных 7 научных статьях, в том числе, 4 из них опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК. Работа прошла апробацию на всероссийских

и международных конференциях.

Материалы исследования используются также в учебном процессе юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского при преподавании курсов конституционного права Российской Федерации, административного права, в научной работе студентов.

Наиболее важные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского и отражены в 7 научных работах, в том числе, 4 из них – в журналах, рекомендованных ВАК. Работа прошла апробацию на всероссийских и международных конференциях.

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами. Диссертация работа состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

Первая глава исследования **«Общая характеристика ограничений конституционных прав и свобод граждан, обусловленных спецификой государственной гражданской службы»** посвящена исследованию системы ограничений, запретов и обязанностей, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением. В *первом параграфе «Конституционно-правовая природа ограничений основных прав»* автор обращается к изучению понятия и сущности ограничений основных прав человека и гражданина. Перечень ограничений, связанных с государственной гражданской службой, закрепляется статьей 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Однако в диссертации было продемонстрировано, что данный перечень является по своей сути отнюдь не однородным. В частности, помимо

собственно ограничений прав государственных гражданских служащих он содержит и сущностно иные категории: обязанности, условия поступления на службу и т.п. В этой связи в работе были проанализированы сущность и содержание понятия «ограничения конституционных прав», с целью разграничения его со смежными конституционно-правовыми категориями.

В работе делается вывод о необходимости различать ограничения конституционных прав, которые являются результатом регулирующего воздействия правовых норм и ограничения, выступающие в роли средства правового регулирования. Понятие «ограничения конституционных прав» может рассматриваться в широком и узком смысле. В узком понимании ограничения конституционных прав ограничения являются самостоятельными правовыми средствами, которые сужают круг правомочий лица, входящих в содержание конкретного права, с целью обеспечения какой-либо конституционной общезначимой ценности. Например, традиционно ограничивается свобода предпринимательской деятельности для реализации социальной функции государства (законодательство о квотировании рабочих мест, запрет необоснованного увольнения и т.п.). В широком смысле, ограничение не является самостоятельной целью, а представляет собой результат нормативно-правового регулирования, направленного на решение иной задачи. Иными словами, законодатель в данном случае не стремится к сознательному сужению конституционного права. Такое сужение выступает как «побочный результат» правового регулирования. Например, устанавливая квалификационные требования к должностям государственной службы, законодатель не стремится ограничить право равного доступа к государственной службе. Его целью является обеспечение профессионального кадрового состава.

Диссертант полагает, что, ограничения конституционных прав государственных служащих необходимо рассматривать как неотъемлемый элемент их правового статуса. Указанные ограничения должны быть обусловлены спецификой государственной службы как особого вида

профессиональной деятельности.

В этой связи во *втором параграфе первой главы – «Сущностные признаки государственной службы, обуславливающие необходимость ограничений конституционных прав и свобод государственных служащих»* проведен анализ взаимосвязи установленных законодателем ограничений с целями и задачами государственной службы. Государственная служба является одной из форм участия граждан в управлении делами государства. Конституционный Суд Российской Федерации в принятых по разным вопросам актах не один раз подчеркивал, что специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Принципиально здесь то, что специальные правила регулирования служебных отношений действительно могут (и должны) вводиться законодателем не произвольно, а исключительно для достижения целей и задач государственной службы (как публичной службу), с учетом ее объективно существующей специфики. При этом вводимые ограничения конституционных прав должны быть не только обоснованы конституционно-значимыми целями, но и соразмерны им.

Чтобы определить указанную соразмерность и обоснованность, в работе была предпринята попытка выявить специфику государственной службы, как особого вида профессиональной деятельности, в соответствии действующим законодательством предусматриваются те или иные ограничения конституционных прав государственных гражданских служащих. В этой связи диссертант выделяет признаки (особенности) государственной службы, которые обуславливают необходимость отступления от общих правил регулирования данного вида профессиональной деятельности, в отличие от обычной трудовой.

В параграфе 1.3.диссертации («Ограничения конституционных прав и свобод граждан, обусловленные спецификой государственной гражданской

службы») было проведено соотнесение ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих (лиц поступающих на службу) и их классификация в зависимости от цели, ограничиваемого права и т.п.

На основе выделенных диссертантом признаков государственной службы, характеризующих ее как особый, специфический вид трудовой деятельности, в работе анализируется вопрос о соотношении специфики государственной гражданской службы и установленных ограничений конституционных прав человека и гражданина в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

По мнению диссертанта, легальный перечень ограничений в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не является аутентичным и помимо собственно ограничений конституционных прав содержит смежные элементы правового регулирования: «имманентные пределы» или границы конституционных прав, условия их реализации. Кроме того, автор приходит к выводу, что статья 17 названного закона, которая содержит перечень запретов, связанных с прохождением государственной гражданской службы, по сути также закрепляет ряд ограничений конституционных прав, обусловленных спецификой государственной службы как особого вида профессиональной деятельности. Результаты такого анализа представлены в работе в табличной форме, где помимо прочего диссертант выделяет цель ограничения и право, которое при этом ограничивается.

Вторая глава работы – «Содержание ограничений конституционных прав и свобод граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации» посвящена анализу ограничений конституционного права на равный доступ к государственной службе. В первом параграфе данной главы – «Ограничения конституционного права равного доступа к государственной гражданской службе» было выделены ограничения права на равный доступ к государственной службе и проведен анализ соразмерности конституционно значимым целям их

законодательного установления. На основе такого анализа сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В работе обоснован вывод о необходимости более гибкого, дифференцированного подхода к такому ограничению как признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу. По мнению автора, в некоторых случаях, даже признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным не должно становиться препятствием для замещения некоторых должностей государственной гражданской службы, в частности, не дающих возможности распоряжаться государственным имуществом, и замещение которых связано с минимальными коррупционными рисками. Однако, разумеется, этот вопрос требует проведения дополнительных исследований, в том числе, медицинского характера. Диссертант полагает, что установление данного ограничения должно учитывать различные степени нарушения психических функций гражданина при признании его недееспособным, что целиком и полностью согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

Необходимость более взвешенного и дифференцированного подхода в отношении такого ограничения, связанного с государственной гражданской службой, как осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. Автор полагает, что данное ограничение можно не распространять на лиц, впервые совершивших неумышленное преступление небольшой тяжести, если только им не было назначено наказание, исключающее это. В отношении же граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, ограничение должно быть ужесточено: по примеру правоохранительной и военной службы им должен быть полностью запрещен доступ на гражданскую службу, в том числе, и после погашения (снятия) судимости.

Делается вывод о недостаточно обоснованном выделении заболеваний, наличие которых является ограничением права равного доступа к государственной гражданской службе и необходимости совершенствования Перечня заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу и прохождению гражданской службы. В частности в данный перечень могут быть включены и иные заболевания, представляющие опасность для окружающих: инфекционные гепатиты, туберкулез и т.п.

Проанализировано такое ограничение как приобретение гражданства другого государства либо наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Диссертант отмечает, что достаточно серьезная проблема, связанная с практической реализацией данного ограничения и последствий его несоблюдения возникла в связи с присоединением к Российской Федерации Крыма и образованием в ее составе Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Для прекращения гражданства другого государства (в данном случае Украины) в соответствии с национальным законодательством недостаточно одностороннего волеизъявления лица. Так, согласно Закону Украины «О гражданстве Украины» гражданство Украины прекращается только вследствие выхода из гражданства Украины, потери гражданства Украины, а также по основаниям, предусмотренным международными договорами Украины. На сегодняшний день, в связи с событиями в Украине, отказ граждан проживающих на территории Крыма от украинского гражданства в большой степени затруднен или невозможен. Соответственно, соблюдение рассматриваемого ограничения становится невозможным по не зависящим от самого гражданского служащего обстоятельствам. В этой связи автором предлагается сделать специальную оговорку о нераспространении данного ограничения на гражданских служащих на территории Крыма, которые по объективным причинам не могут отказаться от украинского гражданства.

Второй параграф второй главы – «Требования к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу, как особый вид ограничений конституционного права равного доступа к государственной гражданской службе» посвящен исследованию ограничительных условий реализации права равного доступа к государственной службе.

Рассматривая условия реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе в качестве ограничения (в широком смысле слова) права на равный доступ к государственной гражданской службе, делается вывод, что такое регулирование в определенной степени носит ограничивающий характер, в частности оно ограничивает право на доступ к государственной службе. Однако, ограничения конституционных прав возможны только на основе федерального закона. В работе предлагается и ряд иных изменений и дополнений в действующее законодательство.

Так, Закон о государственной гражданской службе не содержит требования к профилю образования (направлению подготовки) по должностям гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп. Между тем это объективно необходимо, в связи с чем данный пробел федерального законодательства устраняется на уровне локального нормативно-правового регулирования – актами соответствующих органов государственной власти. По мнению автора, подобный подход является недопустимым с позиции конституционного права, поскольку любые ограничения конституционных прав граждан (в частности – право на равный доступ к государственной службе) должны устанавливаться исключительно федеральным законом. В этой связи следует внести изменения в статью 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающие, что в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории

"обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего образования, соответствующего направлению деятельности.

Содержащаяся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» формулировка квалификационных требований к стажу государственной службы страдает неопределенностью в части толкования понятия «стаж (опыт) работы по специальности, направлению подготовки». Как показано в работе, данное понятие, во-первых, допускает двойственное толкование в части специальности и направления подготовки, по которым имеется соответствующий стаж работы. Во-вторых, еще более неопределенным является термин «опыт работы». По мнению диссертанта, все это создает возможности для неоправданного ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе. В этой связи в работе предлагается законодательно закрепить перечень работ и отдельных видов деятельности, которые должны учитываться при определении стажа, необходимого для замещения тех или иных должностей.

Замещение гражданским служащим должности при несоответствии квалификационным требованиям к данной должности, по смыслу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является недопустимым. Вместе с тем, названный закон не содержит конкретного основания прекращения служебного контракта в подобной ситуации. Использование же смежных оснований увольнения не всегда возможно, поскольку прекращение доступа к государственной службе может осуществляться не иначе как в точном соответствии с требованиями федерального закона. Диссертант полагает необходимым закрепить в качестве императивного основания увольнения по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон служебного контракта, несоответствие гражданского служащего квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой должности.

Третья глава работы – **«Ограничения конституционных прав и свобод граждан, связанные с прохождением государственной гражданской служ-**

бы Российской Федерации» посвящена анализу соразмерности и обоснованности ограничений иных конституционных прав (помимо права равного доступа к государственной службе) в связи с прохождением государственной гражданской службы.

В первом параграфе данной главы («Система ограничений конституционных прав, обусловленных прохождением государственной гражданской службы») проведено разграничение собственно ограничений конституционных прав и их имманентных пределов или границ.

Помимо конкретных ограничений конституционных прав, обусловленных прохождением государственной гражданской службы, в работе были рассмотрены пределы или границы указанных прав, связанные со спецификой должностного положения гражданского служащего. Многие ограничения, названные таковыми действующим законодательством, на самом деле представляют собой не ограничения, а пределы основных прав. Имманентные пределы права, в отличие от ограничений, не являются чем-то внешним по отношению к самому праву и обусловлены его действительным содержанием в сложившихся исторических, культурных и социальных условиях. Это со всей очевидностью приводит к выводу о неформальном характере таких пределов или границ, которые содержательно проявляются лишь в ситуации конкретного правоотношения, например, при столкновении, «коллизии» с иными конституционными правами или законными интересами личности, общества, государства. Вместе с тем, в некоторых случаях указанные пределы могут быть легально закреплены в законе.

Все имманентные пределы конституционных прав государственных гражданских служащих (вне зависимости от конкретного наименования в законе) можно подразделить на две большие группы: внешние и внутренние. Внешние пределы конституционного права обусловлены недопустимостью такого варианта правопользования, при котором нарушаются или ущемляются иные конституционно-значимые права. Например, недопустимым выходом за пределы конституционного права каждого (в том числе и государственного

служащего) на свободу слова является использование преимуществ должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума. Этот, названный в законе под видом запрета, имманентный предел является внешним по отношению к праву на свободу слова, поскольку он призван предотвратить искажение иных конституционных прав, принципов и ценностей (например, - принципа равенства) в результате ненадлежащего правоупотребления.

Внутренние же пределы или границы права обусловлены целью обеспечения конституционной идентичности самого этого права. Например, представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу, очевидно, представляет собой объективный предел права на доступ к государственной службе. Однако, в статье 32 Конституции Российской Федерации говорится не просто о доступе к государственной службе, а о равном доступе. Соответственно, содержание этого конституционного права имманентно предполагает начала равенства в его реализации, в случае деформации которых будет иметь место уже неконституционное правоупотребление. Допустим, гражданин представил при поступлении на государственную службу поддельный диплом о высшем образовании, что дало ему определенные преимущества перед другими кандидатами на замещение соответствующей должности. Такое злоупотребление правом фактически искажает конституционную сущность права именно равного доступа к государственной службе.

По мнению диссертанта, законодательно закрепленные формы злоупотребления правом должны быть изъяты из перечня ограничений прав государственных служащих, а так же запретов, связанных с государственной службой, поскольку нарушения ограничений и запретов автоматически влекут увольнение государственного служащего без учета его вины в совершении указанных действий и иных обстоятельств их совершения. В то же время указанные формы злоупотребления правом могут быть предусмотрены рекомендательными документами методического характера в качестве

типичных ситуаций конфликта интересов на государственной службе. Одновременно необходимо внести изменения и в законодательную дефиницию личной заинтересованности, включив в ее содержание и заинтересованность нематериального характера.

Второй параграф третьей главы – «Ограничения конституционных личных и политических прав, связанные с прохождением государственной гражданской службы» представляет собой анализ установленных ограничений личных и политических прав в связи с прохождением государственной гражданской службы.

Анализируя установленные законодательством ограничения права на свободу слова, диссертант приходит к выводу, что в существующей редакции ограничение свободы слова, установленное в отношении гражданских служащих п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не является соразмерным конституционно-значимым целям, указанным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Хотя сам по себе рассматриваемый запрет может быть сохранен, в данном случае желательно внесение изменений в его формулировку с тем, чтобы нарушением обязательств, связанных с гражданской службой, признавались только случаи распространения заведомо недостоверной информации о деятельности государственных органов и их руководителей.

В работе сделан вывод, что вполне обоснованным и соответствующим в полной мере конституционным требованиям является запрет на разглашение гражданским служащим сведений конфиденциального характера. В то же время, совершенно избыточным, по мнению диссертанта, выглядит запрет на разглашение служебной информации. Само понятие служебной информации в отечественном законодательстве отсутствует, что дает возможность на практике относить к таковой *любую* информацию о деятельности государственных органов.

Рассматривая установленные законодательством ограничения политических прав и свобод, диссертант отмечает недостаточную обоснованность запре-

та гражданским служащим замещать оплачиваемые выборные должности в профессиональных союзах. Само по себе наличие такого запрета отнюдь не является гарантией независимости деятельности профессиональных союзов от органов исполнительной власти.

Заключительный параграф диссертации посвящен исследованию ограничений социально-экономических прав, связанных с прохождением государственной гражданской службы. В целом автор не видит проблем с позиции их обоснованности и соответствия ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, в некоторых случаях вызывают вопросы содержащиеся в законе их формулировки и сложившаяся практика применения.

Так, например, практика применения запрета гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью показывает, что рассматриваемый запрет носит абсолютный характер. Касается это не только полноты охватываемой им деятельности (запрещена любая предпринимательская деятельность), но и продолжительности ее осуществления – любой факт осуществления предпринимательской деятельности является нарушением запрета. При этом действующее законодательство о гражданской службе отнюдь не запрещает принимать на гражданскую службу граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. На практике указанные положения законодательства породили парадоксальные ситуации: граждане, имеющие статус индивидуальных предпринимателей, участвуют в конкурсах на замещение вакантных должностей гражданской службы и, нередко побеждают в них. Однако, став победителями конкурса, они назначаются на должности гражданской службы и автоматически становятся нарушителями запрета, установленного п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В ходе проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что ограничения социально-экономических прав государственных гражданских служащих, хотя и являются в большинстве своем вполне обоснованными, в

некоторых моментах влекут возникновение проблем на практике, что связано с недостаточно однозначными их формулировками в законе, а также не всегда гибким характером. В ряде случаев это может приводить к ущемлению конституционных прав государственных гражданских служащих, что требует законодательных мер по их устранению.

В заключении автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. *Лисов В.В.* Критерии ограничений конституционных прав государственных служащих // Современное право. Международный научно-практический журнал. Москва: «Новый индекс», 2013. №3. С.47-52 (0,7 п.л.). ISSN 1991-6027

2. *Лисов В.В.* Ограничения конституционных прав граждан, связанные с государственной гражданской службой // Кадровик. Ежемесячный научно-практический журнал. Москва: «Политэкономиздат», 2013. №5. С.33-41 (0,7 п.л.). ISSN 2074-0107

3. *Лисов В.В.* Об ограничениях социально-экономических прав государственных гражданских служащих // Кадровик. Ежемесячный научно-практический журнал. Москва: «Политэкономиздат», 2014. №3. С.22-30 (0,7 п.л.). ISSN 2074-0107

4. *Лисов В.В.* Критерии ограничений конституционных прав государственных служащих // Современное право. Международный научно-практический журнал. Москва: «Новый индекс», 2014. №5. С.30-36 (0,5 п.л.). ISSN 1991-6027

Публикации в иных изданиях:

5. *Лисов В.В.* Ограничения конституционных прав граждан, связанные с государственной гражданской службой // Вопросы трудового права. Ежемесячный научно-практический журнал. Москва: «Политэкономиздат», 2013. №2. С.11-19 (0,55 п.л.). ISSN 2074-871X

6. *Лисов В.В.* Ограничения конституционных прав и злоупотребления правом: проблемы демаркации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (17 мая 2013, г.Краснодар). Краснодар: издательство ун-та МВД России, 2013. В 2 т. Т.2 С.17-20 (0,2 п.л.).

7. *Лисов В.В.* Ограничения права государственных гражданских служащих на осуществление предпринимательской деятельности // Правозащитная политика в современной России. К 20-летию Основного закона государства (сборник по материалам круглого стола и всероссийской научно-практической конференции ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный педагогический университет имени И.Н.). Ульяновск: издательство Ульяновского государственного педагогического университета, 2014 год. С.164-170 (0,3 п.л.).