

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича на тему:

«Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Работа соискателя Лисова В.В. написана на узкую, но актуальную тему. В условиях формирования правовой государственности России, необходимости эффективного государственного аппарата, возрастания требований к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу, особый интерес вызывает проблема ограничений конституционных прав граждан, претендующих на данную сферу деятельности.

Автор справедливо подчеркивает, что проблематике соразмерности ограничения конституционных прав отдельных категорий граждан, обладающих особым статусом, соответствие таких ограничений конституционно-значимым целям в правовом государстве последнее время уделяется пристальное внимание в науке конституционного права. Обращение диссертанта к указанной проблематике представляется актуальным и значимым в условиях проводимого в государстве политического курса.

Таким образом, актуальность темы обусловлена востребованностью разработки теоретической концепции ограничений конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих в Российской Федерации и разработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию законодательства. Именно эти вопросы определены диссертантом в качестве основной цели исследования.

Оправданными в контексте анализируемых проблем является целый ряд положений, вынесенные диссертантом на защиту, которые обладают научной новизной.

Правильным представляется вывод диссертанта о выделении двух групп ограничений конституционных прав, обусловленных спецификой государственной гражданской службы, это ограничения, являющиеся результатом регулирующего воздействия правовых норм, и ограничения, выступающие в роли средства правового регулирования, поскольку принятый законодателем перечень ограничений и запретов, связанных с поступлением и прохождением государственной гражданской службы является весьма не однородным по своей структуре.

Следует выделить в качестве элемента новизны суждение автора о том, что ограничения конституционных прав граждан, вводимые в соответствии с ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации применительно к сфере государственной службы, должны отвечать требованиям необходимости, соразмерности, а также основываться на специфических признаках государственной службы. В связи с чем, безусловное теоретическое значение имеет представленная автором унификация признаков государственной гражданской службы.

Обращают на себя положительное внимание и положения, выносимые на защиту по совершенствованию действующего законодательства о государственной гражданской службе.

Логичное и удачное структурное построение диссертации позволило Лисову В.В. комплексно исследовать ограничения конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих, всесторонне и полно проанализировать их правовую природу, общетеоретические, конституционные и законодательные основы.

Вместе с тем, один из выводов диссертанта о необходимости внесения изменений в Закон не является бесспорным. К такому числу можно отнести предложение автора признать допустимым прием на гражданскую службу

(или оставление на службе) 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, рассматриваемое ограничение ужесточить, полностью запретив доступ на гражданскую службу, в том числе, и после погашения (снятия) судимости. Подобное суждение автора представляется чересчур категоричным на фоне Федерального закона Российской Федерации от 21.02.2014 года № 19-ФЗ и приятного Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 10.10.2013 года №20-П.

Сформулированное замечание не влияет на общее положительное восприятие диссертации как научно-теоретического исследования. Содержание автореферата свидетельствует о том, что его автор успешно справился с поставленными перед собой целями и задачами, а указанные недостатки носят дискуссионный характер и не снижают высоко оценки работы. В целом исследование Лисова В.В. выполнено на высоком научно-исследовательском уровне, является оригинальным и творческим, представляет собой одну из первых комплексных работ, посвященных научному анализу ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих.

С учетом изложенного, полагаю, что диссертационное исследование Лисова В.В. на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» полностью соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор – Лисов Валерий Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по

специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

**Декан юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Ульяновский
государственный педагогический
университет имени И.Н. Ульянова»,
кандидат юридических наук, доцент,
Заслуженный юрист Ульяновской области**

С.Т. Артёмова



10 февраля 2015 года

Почтовый адрес:

432700, г. Ульяновск, пл. 100-летия со дня рождения В.И. Ленина, д.4;

Тел.: 8951 095 75 01

Адрес электронной почты: artemovast@mail.ru

Отзыв

**на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича
«Ограничения конституционных прав граждан, связанные с
поступлением на государственную гражданскую службу Российской
Федерации и ее прохождением», представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 –
конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право**

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. В связи с этим при введении каких-либо ограничений прав и свобод государственных гражданских служащих неизбежно возникает проблема их допустимости и обоснованности, с учетом влияния на степень эффективности государственной гражданской службы, достижение цели пресечения злоупотреблений со стороны гражданских служащих. Ограничения конституционных прав, их соразмерность конституционно-значимым целям и пределы допустимости в правовом государстве – весьма актуальные проблемы современного конституционного права, анализ которых применительно к институту гражданской службы заслуживает специального внимания на уровне кандидатской диссертации.

Вызывает интерес позиция автора 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: публичный характер; социальная направленность; властная составляющая; всеобщность; непрерывность (С. 9).

Заслуживает поддержки точка зрения диссертанта, что ряд ограничений, предусмотренных ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», представляет собой пределы соответствующих конституционных прав, а их нарушение следует рассматривать как злоупотребление правом. Исходя из сущности злоупотребления субъективным конституционным правом, автором сделан обоснованный вывод о необходимости учета вины субъекта, тяжести деяния и последствий и иных обстоятельств. Для этого диссертантом предлагается использовать механизм урегулирования конфликта интересов (С. 10).

В целях недопущения ограничения конституционных прав граждан подзаконными актами, а также унификации действующего законодательства, автор предлагает 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». Подобная поправка имеет в своей основе достаточную аргументацию и может быть использована в практической деятельности законодательных органов власти.

Многие другие выводы, предложения и рекомендации автора свидетельствуют о достаточном уровне проведенного диссертационного

исследования и предопределяют вывод о соответствии работы предъявляемым требованиям.

Вместе с тем, автореферат содержит ряд спорных, дискуссионных положений. В частности, представляется спорной точка зрения автора, что «в некоторых случаях даже признание гражданина недееспособным или ограничено 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» (С. 18). Представляется, что гражданско-правовые основания для признания гражданина недееспособным или ограничено дееспособным являются достаточными, чтобы ограничить право граждан на доступ к публичной службе.

Отмеченный недостаток не ставит под сомнение результаты предпринятого исследования в целом. Автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» отражает новизну избранного исследования, демонстрирует логичность и последовательность решения поставленных задач, содержит выводы и актуальные рекомендации. Автореферат соответствует требованиям ВАК министерства образования и науки Российской Федерации, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Директор юридического института, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс»,
доктор юридических наук, профессор

П.А.Астафичев

«09» февраля 2015 г.

Подпись руки П.А.Астафичева заверяю: проректор по научной
работе ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс»

С.Ю.Радченко



Адрес: 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40, ауд. № 311
ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»
Юридический институт
Кафедра конституционного и муниципального права
<http://www.ostu.ru>
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru
Тел.: +7 (4862) 41-98-07

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и её прохождением», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Современный этап конституционного развития России характеризуется кардинальными изменениями, происходящими в жизни общества и государства, основанными на переосмыслении принципов их взаимоотношений. Наряду с этим происходят изменения и в приоритетных направлениях государственной политики Российской Федерации.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена значимостью и важностью процесса реализации основных прав и свобод гражданина в Российской Федерации, в том числе обладающего специальным статусом. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы государственного общественного устройства России, отразила его демократическую сущность, выражающуюся в готовности государства и его институтов служить интересам народа, ставя свою деятельность под контроль граждан и обеспечивая их основные права и свободы. Системный характер преобразований, происходящих в стране, необходимость создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан в Российской Федерации, обуславливают значимость всестороннего исследования ограничений конституционных прав граждан.

Представленная работа – одно из первых комплексных теоретических исследований ограничений конституционных прав граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и её прохождением.

В рамках рассматриваемой темы автор изучил широкий круг отраслевых и специальных источников науки конституционного права по исследуе-

мой и отчасти смежной проблематикой, проанализировал действующее законодательство Российской Федерации, правоприменительную практику, в том числе решения Конституционного Суда Российской Федерации, сформулировал конкретные практические выводы и предложения.

Обращают на себя внимание узкие рамки рассматриваемой темы, а также междисциплинарный характер исследования (с позиции различных юридических наук – конституционного, административного, трудового права, теории права). Несмотря на это, по результатам проведенного исследования в работе сделаны выводы и предложение, имеющие важное теоретическое и практическое значение именно для науки конституционного права.

Пристальное внимание диссертант уделяет исследованию понятия ограничений конституционных прав граждан, допустимых пределов их ограничения, специфики государственной гражданской службы, ее отличия от иной трудовой деятельности, а также классификации ограничений конституционных прав и свобод граждан, связанных с поступлением и прохождением государственной гражданской службы. Диссертационное исследование отличается научной новизной, а результаты, полученные в ходе анализа указанных проблем, имеют направленность на совершенствование российского законодательства в сфере правового регулирования ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих.

В положениях, выносимых на защиту, диссертанту удалось достаточно убедительно обосновать новизну диссертационного исследования и найти собственные пути решения обозначенных проблем. Значимую ценность имеют приведенные в работе не абстрактные, а конкретные формулировки изменений ряда положений действующего законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации.

В то же время в работе имеются некоторые спорные суждения.

1. Вызывает сомнение вывод автора о том, что признание гражданина недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу, не должно становиться препятствием для замещения

некоторых должностей государственной гражданской службы (с. 18). Полагая, что ввиду специфики государственно-служебных отношений, обусловленной установлением как общих обязанностей гражданского служащего (исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, исполнять поручения соответствующих руководителей, беречь государственное имущество и иных обязанностей, предусмотренных в ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), так и обязанностей по должности (в том числе, принимать решения, рассматривать обращения граждан), на государственную службу не может быть принято лицо, которое вследствие психического расстройства (либо вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами) не понимает значения своих действий и не может руководить ими.

2. Дискуссионным является вывод автора о несоразмерности конституционным целям установленного п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничения свободы слова в отношении гражданского служащего (с. 11, 24). Как справедливо выразил по данному вопросу свою правовую позицию Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 июня 2011 г. № 14-П, поскольку государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти, публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти. Равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица суждений и оценок в смысле похвального и одобрительного, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

Однако высказанные замечания во многом носят дискуссионный характер и не снижают общей высокой оценки работы.

В целом работа характеризуется внутренним единством, которое определено темой исследования. Последовательно решая поставленные задачи, диссертант достигает цели своего исследования и проводит комплексный конституционно-правовой анализ всех без исключения ограничений, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

С учетом вышеизложенного, полагаем, что диссертационное исследование В.В. Лисова на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и её прохождением», полностью соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а его автор – Лисов Валерий Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и финансового права
ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный университет»

09.02.2015

Почтовый адрес:
350000, г. Краснодар,
ул. Рашпилевская, д. 43
тел. +7 (861) 268-29-06,
Эл. почта: adf@law.kubsu.ru



ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича на тему:
«Ограничения конституционных прав граждан, связанные с
поступлением на государственную гражданскую службу Российской
Федерации и ее прохождением» на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

На современном этапе конституционной модернизации Российской Федерации особого внимания заслуживают решения и действия публичной власти, качество которых напрямую зависит и от профессионализма кадров, составляющих государственные органы. Именно соответствие установленным требованиям и соблюдение определенных правил при осуществлении своей деятельности государственным служащим напрямую влияет на эффективность достижения целей и исполнения задач, поставленных перед тем или иным государственным органом, во благо конституционным интересам.

Изложенное позволяет говорить о том, что автором выбрана актуальная тема исследования, тем более, что законодатель до настоящего времени продолжает совершенствовать и дополнять новеллами положения Федерального закона №79-ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части ограничений и запретов, касающихся лиц, поступающих на государственную гражданскую службу и ее проходящих.

Диссертантом проведен теоретический анализ ограничений конституционных прав и свобод, а также подробный анализ соответствующих ограничений, введенных законодателем применительно к государственной гражданской службе. Комплексный и системный характер работы, предложенные автором концептуальные рекомендации по оптимизации профильного законодательного регулирования, удачно подкрепленные примерами коллизий в правоприменительной, в том числе,

судебной практике, позволяют, на наш взгляд, говорить о достоверной теоретической и практической значимости диссертационного исследования.

Судя по автореферату, диссертация представляет собой завершенное исследование, имеет логически структурированное содержание, соответствующее его целям и задачам. Ряд выводов, сформулированных Лисовым В.В. в положениях, выносимых на защиту, обладают научной и практической новизной, вносят вклад в конституционно-правовую науку, в том числе: применительно к дифференцированной корректировке ограничений права на доступ к государственной гражданской службе лиц, совершивших преступления, а также ограничений гражданских служащих в части пользования конституционным правом на предпринимательскую деятельность (с. 11 – 12 автореферата).

Вместе с тем, полагаем уместным обратить внимание на некоторые спорные моменты диссертационного исследования, подлежащие обсуждению на публичной защите.

1. На наш взгляд, диссертант в своей работе не вполне учитывает принципиальное (сущностное) различие ограничений конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) и ограничений, с такой службой связанных. Последние, включая обременения в плане экономической свободы, имманентны статусу служащих и специфике добровольно выбираемой ими деятельности, т.е. не являются ограничениями в смысле особой формы нормативного опосредования неотчуждаемых прав и свобод¹.

2. Диссертантом, по его мнению, доказана конституционная несоразмерность (т.е. неконституционность) ограничений свободы слова, установленных в отношении гражданских служащих п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с. 11 автореферата). Ученый-конституционалист должен, на

¹ Подробнее см.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. Ред. В.Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М. Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 310 – 315.

наш взгляд, избегать подобных формулировок, поскольку в Российской Федерации исключительным правом установления конституционности/неконституционности законоположений обладает Конституционный Суд РФ.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают общего положительного впечатления от представленной авторефератом работы. Полагаю, что диссертационное исследование Лисова В.В. на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» полностью соответствует требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор – Лисов Валерий Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Заведующий кафедрой теории права
ФГБОУ ВО

«Тверской государственный университет»,

доктор юридических наук, профессор

14 февраля 2015 года



В. И. Крусс

Почтовый адрес:

170042 г. Тверь, ул. Благоева, д. 5. кв. 72;

Тел.: 8 (4822) 55-40-40

Адрес электронной почты: t-prava@yandex.ru

Подпись Крусс В. И.
удостоверяю:
Начальник отдела докторантуры
и диссертационных советов
Тверского государственного
университета



Иванов & Ко

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича,
по теме: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные
с поступлением на государственную гражданскую службу
Российской Федерации и ее прохождением», представленной на соискание
ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02:
конституционное право, конституционный судебный процесс,
муниципальное право.**

Ограничение конституционных прав, соразмерность их конституционно-значимым целям и пределы допустимости в правовом государстве в последние годы привлекают все больше внимания ученых в области конституционного права. Одним из направлений исследований в науке является изучение вопроса об ограничении прав и свобод государственных гражданских служащих, их допустимость и обоснованность. Потому как 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 это обуславливает актуальность темы исследования темы настоящей диссертации.

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. Проведенный анализ ограничений конституционных прав граждан позволил автору разработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Несомненным достоинством исследования является то, что изучение системы ограничений конституционных прав

государственных гражданских служащих, их допустимость и пределы, а также соответствие конституционно-значимым целям на уровне диссертационного исследования ранее не проводилось.

Научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные В.В.Лисовым в результате проведенного исследования, как это видно из анализа автореферата, всесторонне и полно обосновываются им в самой диссертационной работе. Все сказанное свидетельствует о должном научном уровне диссертации, ее концептуальном характере и предопределяет общий вывод о ее соответствии предъявляемым к кандидатским диссертациям требованиям.

Поставленные автором цели и задачи исследования можно считать полностью достигнутыми. Сформулированные в диссертации выводы сопровождаются обоснованной аргументацией, в основу которой положен анализ широкого круга теоретических источников, а также законодательства и практики судов Российской Федерации.

Представленная работа имеет несомненную теоретическую и практическую ценность, отличается новизной подходов к решению основополагающих вопросов, содержащиеся в ней выводы и предложения имеют важное теоретическое и практическое значение для науки конституционного права. Полученные выводы и обобщения, будут способствовать развитию конституционного права, кроме того, указанные предложения и рекомендации могут быть использованы для оптимизации существующей практики применения законодательства о гражданской службе.

Особенно хочется отметить представленные в автореферате выводы по результатам проведенного во второй и третьей главе исследования и подчеркнуть их практическую значимость, предложения автора могут быть использованы как федеральным законодателем так и законодателями на уровне субъектов Российской Федерации при осуществлении деятельности направленной на совершенствование действующего законодательства о государственной гражданской службе.

Работа является самостоятельно написанным научно-квалификационным трудом, в которой на основании выполненных автором исследований, разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как крупное достижение науки конституционного права.

В целом автореферат свидетельствует о том, что диссертационная работа полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор – Лисов Валерий Валерьевич – заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право.

Начальник отдела отбора и оценки кадров
управления кадровой политики и
государственной службы
Правительства Саратовской области,
кандидат юридических наук

Т.Г. Понынина

10.02.2015 г.

Управление кадровой политики и государственной службы
Правительства Саратовской области

Почтовый адрес: 410042, г. Саратов, ул. Московская, 72

Телефон: 21-00-27; Факс: 21-08-73

E-mail: ukpgs@saratov.gov.ru; polyininatg@saratov.gov.ru

Получено *Полынина Т.Г.* заверено
первым заместителем начальника
кадровой политики и государственной службы
Правительства Саратовской области
Венедиктова А.А.

О Т З Ы В

**на автореферат диссертации Лисова Валерия Валерьевича на тему:
«Ограничения конституционных прав граждан, связанные с
поступлением на государственную гражданскую службу Российской
Федерации и ее прохождением», представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.02 –
Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право**

Актуальность диссертационной темы вполне очевидна и не вызывает сомнений, поскольку специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих и ограничения их конституционных прав при поступлении на государственную гражданскую службу. С формированием законодательства о государственной гражданской службе встала также проблема ограничений прав - в первую очередь, установленных в Конституции РФ, - лиц, поступающих на государственную гражданскую службу.

В диссертационном исследовании, исходя из содержания автореферата, автором обстоятельно анализируются и отмечаются недостатки действующего федерального законодательства в сфере ограничения конституционных прав граждан при поступлении на государственную гражданскую службу и ее прохождением и продолжающиеся дискуссии, научные публикации на эту тему свидетельствуют о необходимости новых исследований.

Представленное исследование В.В. Лисова отличается тем, что в нем предложен иной подход к изложению заявленной темы. 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.

Это позволило автору сформулировать вывод о том, что ряд ограничений, предусмотренных ст. 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.

Все изложенное дает основание сделать вывод о высокой степени актуальности предпринятого исследования. Не вызывает сомнения наличие на сегодняшний день целого спектра вопросов требующих законодательного закрепления и уточнения в связи с заявленной в диссертационном исследовании темой, что еще более подчеркивает ее актуальность. Автор

рассматривает тему в контексте происходящих в настоящее время преобразований в российском государстве, что придает ей индивидуальность и выделяет среди работ однородной направленности.

Структура диссертации способствовала рассмотрению специфики заявленной темы. Публикации соискателя, в которых в необходимой степени отражены основные диссертационные положения, свидетельствуют о достаточности апробации положений работы.

Текст изложен профессиональным юридическим языком, легко читаем. В целом заметно, что автор исследования свободно владеет нормативным материалом, ориентируется в практике.

Значимость полученных диссертантом результатов для развития конституционного права, в том числе отдельных его правовых институтов определяется следующими положениями.

В работе рассматриваются различные группы ограничений прав государственных гражданских служащих и их обусловленности спецификой государственной гражданской службы. Автором сформулирован вывод о том, 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.

Она может быть принята или отвергнута в какой-то части, но без сомнения, дополняет сложившееся представление об элементном составе, внося свою лепту в общую дискуссию.

Излагая свое видение этих процессов и делая выводы, В.В. Лисов представляет одну из точек зрения, дополняя ее своей аргументацией. На протяжении всей работы последовательно проводится мысль о необходимости изучения системы ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих, их допустимость и пределы, а также соответствие конституционно-значимым целям. Приводимая аргументация достаточно убедительна и заслуживает внимания.

Заслуживает внимания и вывод о том, что ограничения конституционных прав граждан, которые могут вводиться в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ применительно к сфере государственной службы, должны быть не только необходимыми и соразмерными конституционно-значимым целям, но и основываться на специфических признаках самой государственной службы, отличающих ее от обычной трудовой деятельности.

Практическое использование положений диссертационного исследования следует связывать с возможностью реализации целого ряда

выводов и предложений. Полученные результаты могут быть применены в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право», «Административное право», «Служебное право». Может быть использована, также и при формировании законодательства о государственной гражданской службе, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Положения диссертации В.В. Лисова, на наш взгляд, будут иметь определенное влияние на уровень, направленность и масштабность практических исследований в обозначенной сфере. Это обусловлено выбором самой проблематики диссертационного исследования, постановкой и решением ряда актуальных вопросов, касающихся ограничения конституционного права граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

Наряду с достоинствами, представленное исследование имеет положения, требующих дополнительных разъяснений автора, а именно.

В восьмом положении выносимом на защиту автор исследования предлагает 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 и оговаривает, что, 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.

В связи с этим хотелось бы отметить, что уже при приеме на государственную гражданскую службу предъявляются определенные требования, в том числе и о том, что государственный гражданский служащий несет ответственность за непредставление установленных Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу, а также в соответствии с изменениями внесенным в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральным законом от 22 декабря 2014 № 431-ФЗ, государственный гражданский служащий не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

На наш взгляд, запреты, связанные с гражданской службой в новой редакции в полном объеме отвечают требованиям предъявляемым к государственным гражданским служащим при прохождении государственной службы.

Отмеченное дискуссионное замечание не влияет на общую положительную оценку представленной работы.

Лисов В.В. представил законченное оригинальное и творческое исследование, выполненное на высоком научно-исследовательском уровне, которое соответствует всем требованиям, предъявляемым к данному виду работ. Достоинством работы является акцентирование внимания на важных теоретических вопросах и решение актуальных прикладных проблем.

Положения, выносимые автором на защиту, в целом свидетельствуют о реальном вкладе представленного исследования в науку конституционного права и в достаточной мере нашли отражение в 7 опубликованных работах.

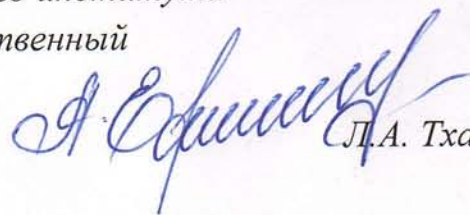
Содержащиеся в исследовании теоретические выводы могут быть использованы в учебном процессе, в преподавании конституционного права России, а также специального курса, посвященного диссертационной тематике. Автореферат диссертации достаточно полно отражает актуальность, новизну темы и основное содержание работы.

На основании изложенного полагаю, что представленное исследование на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением», соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор исследования - Лисов Валерий Валерьевич - заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.02 - Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Заместитель директора Юридического института

*ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный
лингвистический университет»,*

доктор юридических наук, профессор



Л.А. Тхабисимова

Служебный адрес и телефон:

357532, Ставропольский край, г. Пятигорск

ул. Октябрьская, д. 38,

(8793) 400-955; 400-985

E-mail: thabisimova@rambler.ru



ОТЗЫВ

на автореферат кандидатской диссертации В.В. Лисова по теме: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением», выполненной по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
(Саратов – 2014)

I. Актуальность диссертационного исследования

Очевидно, что современный институт государственной гражданской службы занимает важнейшее место в системе публично-властных отношений. Однако государственная служба сама по себе – всего лишь абстракция, за которой стоят конкретные люди – служащие и эффективность государственных органов зависит, прежде всего, от них.

В то же время правовое положение государственных гражданских служащих имеет определенную специфику, которая связана со структурной особенностью данной службы. Государственная «аффилированность» гражданских служащих неизбежно обуславливает необходимость ограничения их конституционных прав и свобод по самым различным основаниям. Однако возникает логичный вопрос: до каких пределов допустимо ограничивать их права и свободы, какие имплицитные критерии ограничения, помимо закрепленных в части 3 статьи 55 эксплицитных, предусматривает Конституция Российской Федерации в отношении государственной гражданской службы?

Весь смысл конституционно-правового регулирования сводится к нахождению оптимального баланса частных и публичных интересов. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением – та плоскость, в которой наука конституционного права еще не дала исчерпывающий ответ. Поэтому этот вопрос требует внимательного конституционно-правового осмысления. Устоявшееся законодательство о государственной гражданской службе, нарабатанная за последние годы богатая практика Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции представляют собой достаточную эмпирическую базу для проведения глубокого анализа. В совокупности указанные факты говорят о безусловной актуальности диссертационного исследования В.В. Лисова.

II. Структура работы

Автором адекватным образом определена структура работы, которая позволила в целом достигнуть поставленных целей и задач диссертационного исследования. В первой главе рассмотрена общеправовая природа ограничений конституционных прав и свобод, что способствовало уместному экстраполированию полученных выводов на сферу, связанную с государственной гражданской службой. Кроме того, в данной главе автором подробно рассмотрены особые признаки государственной гражданской службы, которые обуславливают специфику налагаемых ограничений.

Во второй главе анализируются ограничения в связи с поступлением на государственную гражданскую службу с точки зрения конституционного положения о равном доступе к государственной службе. Также отдельный параграф в этой главе посвящен анализу требований к лицам, поступающим на службу, которые, по мнению диссертанта, выступают в качестве особого вида ограничения конституционного права равного доступа к государственной гражданской службе.

В третьей главе рассмотрены вопросы, связанные с ограничением конкретных конституционных прав и свобод гражданских служащих в связи с прохождением службы: личных, политических, социально-экономических. Такой предметный подход позволяет автору выстроить анализируемые ограничения в логичную и непротиворечивую систему. В структуре работы прослеживается ясность и последовательность изложения материала.

III. Содержание работы

Главная научная новизна работы В.В. Лисова заключается в том, что в ней на добротной методологической основе проведен комплексный анализ ограничений конституционных прав граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением, определена их природа. Работа изобилует предложениями по совершенствованию действующего законодательства, что свидетельствует о практической значимости диссертационного исследования.

Научная новизна, судя по автореферату, также находит выражение в целом ряде заслуживающих внимание положений. Автор справедливо делает вывод, что в части 3 статьи 55 Конституции содержатся только общие начала, но ограничения должны накладываться и с учетом специфики государственной гражданской службы, среди которых публичный характер; социальная направленность; властная составляющая; всеобщность; непрерывность (с. 9); он также определяет вектор, который предполагает, что при введении ограничений необходимо руководствоваться принципами эффективности государственной гражданской службы и минимизации коррупционных рисков (с. 4). Заслуживает интереса авторское обоснование несоразмерности ограничения свободы слова гражданских служащих, а также предложение закрепить запрет допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в которых содержится только заведомо недостоверная информации о деятельности органов и их руководителей. (с. 11, 24)

Автор также считает возможным в отдельных случаях принимать на государственную гражданскую службу лиц, впервые совершивших преступление небольшой тяжести (с. 11, 18). Этот подход видится оправданным, поскольку позволит, с учетом части третьей статьи 47 Уголовного кодекса РФ, принимать во внимание фактические обстоятельства каждого конкретного случая. Анализируя соотношение ограничений с запретами, закрепленными в Законе о гражданской службе, автор правильно приходит к выводу, что последние – по своему содержанию – такие же ограничения конституционных прав, обусловленные спецификой деятельности государственных гражданских служащих (с. 17).

Необходимость установления дифференцированного подхода к недееспособным или ограниченно дееспособным при ограничении доступа к государственной гражданской службе (с. 18) также выглядит оправданным. Заслуживает положительной оценки проведенный анализ фактического положения государственных гражданских служащих в связи с присоединением к России Крыма и образованием в ее составе Республики Крым и города федерального значения - Севастополя (с. 19). Поскольку для многих лиц, проживающих в Крыму, в силу объективных причин затруднен выход из гражданства Украины, автор предлагает закрепить специальную оговорку о нераспространения данного ограничения на гражданских служащих на территории Крыма.

Вместе с тем, как и любой труд подобного рода, работа содержит ряд дискуссионных положений.

1. В качестве цели диссертационного исследования (с. 5) обозначена разработка теоретической концепции ограничения конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих. Таким образом, диссертант делает заявку на раскрытие содержания всего комплекса ограничений, связанных с государственной гражданской службой. Однако в работе проанализированы ограничения и запреты, связанные только с поступлением и прохождением службы. В ней отсутствует анализ ограничений (запретов), которые установлены для *бывших служащих* и организацией, которые заключают трудовой договор с такими служащими. Следовательно, исследование не охватывает всего спектра законодательных ограничений.

2. В пункте 4 основных положений, выносимых на защиту, диссертант формулирует собственное понятие конфликта интересов. Возникает вопрос, в чем заключается научная значимость авторской дефиниции. В авторской редакции речь идет о возможности получения

нематериальной выгоды, но остается неясным, в чем она может выражаться. Необходимо дополнительно пояснить, что понимается под «нематериальной выгодой», поскольку велика вероятность того, что возникнет необходимость отграничить конфликт интересов от нарушения общих требований, предъявляемых к служебному поведению гражданских служащих, когда в действиях служащего усматривается нарушение, но которое не влечет конфликта интересов.

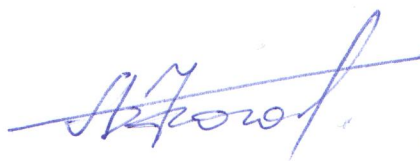
3. Выглядит достаточно дискуссионным обоснование необходимости ограничения деятельности гражданских служащих в органах управления некоммерческих организаций на платной основе (с. 12). Как данное предложение соотносится с планомерной политикой законодателя по расширению возможностей государственных гражданских служащих участвовать в органах управления некоммерческих организаций? Так, в декабре 2014 года внесены изменения в Закон о гражданской службе, в соответствии с которыми этот запрет больше не распространяется на жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические, дачные потребительские кооперативы, товарищества собственников недвижимости и профсоюзы (часть 3 статьи 17), а запрет, который был закреплен в части 1 статьи 17, исключен.

Однако высказанные замечания находятся в русле научной дискуссии и не снижают общую высокую положительную оценку работы.

IV. Общий вывод

Резюмируя сказанное, хочется отметить, что, судя по автореферату, диссертационное исследование В.В. Лисова обладает научной новизной, содержит важные для науки конституционного права положения, характеризуется глубокой проработанностью освещаемых в нем вопросов. Его автор, Лисов Валерий Валерьевич, заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук.

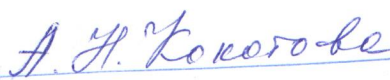
Рецензент:
доктор юридических наук,
профессор



А.Н. Кокотов

09.02.2015г.

Подпись



заверяю:

Ведущий советник Управления
государственной службы и кадров
Конституционного Суда
Российской Федерации



А.Е. Цурикова



Почтовый адрес:

190000 г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, 1

Тел.: 8(812) 404-33-11

Адрес электронной почты: ksrf@ksrf.ru