

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**  
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования  
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»  
Юридический факультет  
Кафедра государственно-правовых дисциплин

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

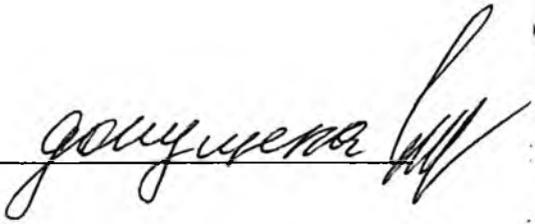
Тема: **Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе и особенности его реализации в деятельности подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы**

Выполнил:  
курсант 4 курса 4 взвода  
сержант внутренней службы  
**Шлычек Артем Александрович**

Научный руководитель:  
старший преподаватель кафедры  
государственно-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук,  
подполковник внутренней службы  
**Голубцова Ксения Ивановна**

Рецензент:  
Заместитель начальника – начальник  
отдела охраны ФКУ ИК-5 УФСИН  
России по Тамбовской области,  
подполковник внутренней службы  
**Харин Игорь Владимирович**

Решение начальника кафедры о допуске к защите



Дата защиты: 24.06.2021

Оценка 3 (удовлетворительно)

Самара  
2021

## Оглавление

Введение

.....	3
<b>Глава 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....</b>	<b>6</b>
1.1. Понятие и правовой статус государственного служащего .....	6
1.2. Сущность реализации права на равный доступ к государственной службе .....	14
1.3. Гарантии обеспечения права на равный доступ к государственной службе .....	21
<b>Глава 2. Реализация права граждан на равный доступ к государственной службе в подразделениях охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы .....</b>	<b>26</b>
2.1. Ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе.....	26
2.2. Требования к лицам, поступающим на службу в охрану и конвоирование уголовно-исполнительной системы .....	31
2.3. Особенности реализации права на равный доступ к государственной службе в подразделениях охраны и конвоирования .....	38
<b>Заключение.....</b>	<b>45</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>49</b>
<b>Приложение .....</b>	<b>56</b>

## Введение

**Актуальность темы.** Одно из важных мест среди конституционных прав и свобод занимает право граждан на равный доступ к государственной службе (далее – ГС). Сама сущность права на равный доступ к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации. Данное право позволяет государству быть открытым для граждан, препятствует обособлению государственной службе в отдельную закрытую структуру. Это, разумеется, не означает, что гражданин вправе требовать, а государственная служба обязана немедленно и безоговорочно предоставлять ему желанную должность. Речь идет о равных возможностях для каждого гражданина поступить на государственную службу при наличии вакансий и профессиональном соответствии. Нельзя отказать в этом гражданину в связи с его расой, полом, национальностью, языком, социальным происхождением, имущественным положением, местом жительства, отношением к религии, убеждениями, принадлежностью к общественным объединениям.

Благодаря принципу равного доступа граждан к государственной службе обеспечивается постоянная сменяемость государственных служащих. Это позволяет предотвратить образование государственной службы в закрытую касту, позволяющих управлять только избранным.

Служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы является разновидностью государственной службы Российской Федерации. Однако стоит понимать, что право равнодоступности граждан к государственной службе реализуется только в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. Российским законодательством установлены социальные, медицинские и процедурные ограничения, не позволяющие тем или иным гражданам со стоять на государственной службе России.

Относительно особенностей реализации принципа равного доступа к государственной службе отметим, что он позволяет в определенной степени предотвратить коррупционную составляющую. Однако несмотря на такие важные задачи, который решает данный принцип, существуют определенные пробелы в законодательстве, отсутствуют механизмы его защиты. Именно на поиск данных проблем, предложений для их решения будет направлена данная выпускная квалификационная работа.

**Объектом** исследования является совокупность правоотношений, связанных с обеспечением права на равный доступ к государственной службе в уголовно-исполнительной системе.

**Предметом** исследования являются действующие нормы отечественного законодательства, регламентирующие особенности реализации права граждан на равный доступ к государственной службе, теоретическая литература и эмпирический материал по указанной теме, а также сложившаяся практика по поводу и в процессе деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в вопросах реализации права граждан на равный доступ к государственной службе.

**Целью** исследования выступает анализ действующего законодательства, выделение проблемных вопросов и предложения их решения в области права граждан на равный доступ к государственной службе.

Указанная цель конкретизируется в ряде исследовательских **задач**, важнейшими из которых являются:

- определение понятия и правового статуса государственного служащего;
- выделение сущности реализации права граждан на равный доступ к государственной службе;
- рассмотрение гарантий реализации права граждан на равный доступ к государственной службе;

- рассмотрение ограничений конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе;
- изучение требований к лицам, поступающим на службу в подразделения охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы;
- определение особенностей реализации права на равный доступ к государственной службе в подразделениях охраны и конвоирования.

**Методы** исследования. В процессе работы использовались: материалистическая диалектика как всеобщий метод познания с использованием общих и частных методов научного и правового познания. Из общенаучных методов были использованы анализ, синтез и дедукция, а также статистический метод в рамках частно-научного познания и формально-юридический – в рамках частноп правового метода познания.

Эмпирическую базу составило изучение деятельности ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области.

**Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.** В качестве основной теоретической базы исследования использовались положения Конституции РФ, действующего отечественного законодательства РФ, периодические и монографические публикации, имеющие отношение к исследуемой теме.

В литературе проблемные вопросы, связанные с реализацией принципа равного доступа к государственной службе, в той или иной мере освещались в работах таких научных деятелей, как Архиреева А.С., Бялт В.С., Воротников Р.А., Герман П.В., Гукова Ж.А., Гусев А.В., Гусев А.Б., Дикажев М.М., Елисеева А.А., Кардашевский В.В., Карев Д.А., Киричек Е.В. и др.

**Структура выпускной квалификационной работы** определена целью и задачами исследования, и состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## **Глава 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

### **1.1. Понятие и правовой статус государственного служащего**

Понятие «государственная служба» является базовой категорией института государственной службы и ее определение является важной стадией в раскрытии данного института

Впервые «служилые люди» упоминаются в период Московского великого княжества: так назывались дворяне, связанные с великим князем обязанностью служить ему, нести военную службу.

Служилые люди владели земельными наделами под условием выполнения поручения сюзерена. Эта категория людей по степени приближенности к монарху и выполняемым функциям делилась на несколько иерархических групп. Высшую группу составляли думные чины. В привилегированном отношении находили: дворцовые чины, обслуживающие монарха. Следующую категорию составляли «чины московские» - стольники, стряпчие и т.д.

Служилые люди местного управления составляли основной командный состав дворянского ополчения. Органом управления служилыми людьми был специальный приказ — Разрядный. Прохождение ими службы регламентировалось «Уложением о службе» от 1556 года.

С 16 века в России появляется новая категория служилых людей, которых набирали «по прибору» (воротники, стрельцы, пушкари, городовые, казаки). Петровские преобразования заложили основу превращения «государевой» службы в государственную. В связи с реформами Петра Великого — организацией регулярной армии, профессионального чиновничества и др. —

термин «служилые люди» окончательно вышел из обращения. Вместо него стал употребляться термин «чиновник», то есть «служащий государю и жалованный чином»

Институт советской государственной службы как предмет научного осмысления начал развиваться одновременно с теорией государственного управления. В этот период один из известных административистов В. М. Манохин давал определение государственной службы как «одной из сторон (или частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию работы личного состава государственных органов и других государственных организаций и деятельности этого личного состава - государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства...»<sup>1</sup>.

Правовое регулирование отношений на государственной службе в юридической науке традиционно рассматривалось в рамках комплексного правового института, нормы которого сосредоточены в конституционном, административном, трудовом, финансовом, уголовном и др. отраслях российского права. Однако бурное развитие служебного законодательства с 90-х годов XX столетия практически подтолкнуло ученых-правоведов к признанию служебного права как подотрасли административного права России. Большой вклад в разработку такого подхода внесли Г. А. Атаманчук, Ю. Н. Стариков, Д. М. Овсянко, А. Ф. Ноздрачев, Н. М. Казанцев, А. А. Гришковец и целая плеяда новых исследователей и разработчиков законодательства о государственной службе<sup>2</sup>.

С начала становления в 90-х годах XX в. новой, по сравнению с партийно-государственной, модели государственной службы возобновились по-

---

<sup>1</sup> Манохин В. М. Советская государственная служба. – М.: Юридическая литература, 1966. – С. 5.

<sup>2</sup> Архиреева А.С. Система гарантий административно-правового статуса государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 25-2. – С. 94.

пытки ее теоретического обоснования, причем, как и в XIX в., определились те же два основных направления – широкое и узкое ее толкование<sup>3</sup>.

В широком смысле выделяется определение, сформулированное учеными РАГС – авторами курса лекций по государственной службе: «Государственная служба – это деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственным служащим по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу»<sup>4</sup>.

В узком смысле государственная служба рассматривается Г. В. Атаманчуком: «Государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»<sup>5</sup>.

Вместе с тем с закреплением в новейшем законодательстве концепции государственной службы как профессиональной деятельности граждан и должностных лиц и определением государственной службы Российской Федерации как системы в организационном и функциональном измерении определилась новая задача – выделить в самостоятельное правовое регулирование всю массу служебных отношений, связанных с построением, функционированием, управлением и финансово-экономическим обеспечением всех видов и уровней государственной службы Российской Федерации<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Дикажев М. М. Государственная служба России: становление и развитие // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – №2. – С. 15.

<sup>4</sup> Охотский Е. В. Государственная служба: теория и организация: курс лекций. – Ростов-на-Дону: Издательство Феникс, 1998. – С. 122.

<sup>5</sup> Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М: Норма, 2008. – С. 25.

<sup>6</sup> Иваненко И. Н., Чермит Р. Р., Ачмиз А. Ю. О системе государственной службы Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ. – 2017. – № 128. – С. 55.

Таким образом, во множестве определений государственной службы можно выделить следующие наиболее существенные элементы: во-первых, предназначение государственной службы тесно связано с практическим осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, государственная служба осуществляется на государственных должностях преимущественно в государственных органах.

Помимо определений доктринального характера, относящихся к понятию «государственная служба», существует ее нормативное установление. Так, ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>7</sup> установлено определение, согласно которому государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Из формулировки, определенной Федеральным законом №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ученый

---

<sup>7</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ [принят 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 23 мая 2016 г.

В. В. Черепанов<sup>8</sup> выделяет пять существенных признаков государственной службы в России:

1) Государственная служба – это деятельность государственно значимого характера, а именно государственная деятельность. В определении понятия «государственная служба» в качестве ведущего признака выделяется термин «государственный». Это означает, что сущность и назначение государственной службы определяются сущностью и назначением государства. Государственная служба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но призвана обеспечивать их практическое осуществление.

2) Важным признаком государственной службы является то, что это – профессиональная служебная деятельность, т.е. деятельность профессионального характера, отвечающая специальным правовым условиям и квалификационным требованиям. Это означает непрерывное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях. Государственная служба – особый вид профессиональной деятельности, который обеспечивает решение, прежде всего задач государственного управления. Госслужащий не просто работник, а человек государственный, представляющий государство и защищающий государственные интересы. Он не просто профессионально работает в этой сфере, он служит. Поэтому его деятельность в отличие от других называется «служебной». Служба состоит, прежде всего, в управлении обществом, в реализации функций соответствующих государственных органов.

3) Государственная служба – это обеспечение исполнения полномочий государственных органов, а не само исполнение таковых. Имеется в виду интеллектуальное, аналитическое, организационное, информационное, прогностическое, контрольное и иное профессиональное обеспечение исполнения

---

<sup>8</sup> Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие. – М.: Юнити-Дана, 2007. – С. 45.

полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

4) Государственная служба, как свидетельствует определение, – публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. Она носит официальный, открытый, а не частный, теневой характер и обеспечивает общий, совокупный интерес государства и общества. Проще говоря, государственная служба – служба государству, стране и народу. Но нельзя превращать государственную службу в службу руководителям структурных подразделений государственных органов, отдельным начальникам, а тем более политическим партиям, кланам, коммерческим фирмам или криминальным группировкам.

5) Государственная служба осуществляется только в государственном органе. По закону государственной службой, как особым видом профессиональной деятельности, можно заниматься в государственных органах, находясь на должности государственной службы. Из изложенного можно резюмировать, что общими чертами государственной службы Российской Федерации выступают: служба как вид деятельности в государственном органе власти; замещение государственным служащим должности государственной службы, включенной в соответствующий реестр должностей государственной службы; обеспечение исполнения полномочий государственного органа; реализация государственным служащим полномочий, определенных служебным (должностным) регламентом; получение денежного содержания из бюджета соответствующего уровня.

Таким образом, государственная служба представляется как публичный многофункциональный и многоуровневый правовой, социальный и организационный институт по обеспечению деятельности государства, органов государственной власти и их аппаратов и полномочий лиц, замещающих государственные должности.

Рассматривая правовой статус государственного служащего необходимо раскрыть понятия правового статуса в целом. Как сказано в энциклопеди-

ческом словаре по политологии: статус (от лат. status – положение, состояние) – это совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственных органов, международных организаций<sup>9</sup>.

Если говорить о правовом статусе государственного служащего, то это комплексная характеристика его правового положения как субъекта права. Проблема правового статуса или используемого как его синоним термина «правовое положение» государственных служащих исследовалась в отечественной юридической науке главным образом учеными-административистами (Д. Н. Бахрах, А. А. Гришковец, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, Ю. Н. Стариков, В. М. Манохин и др.).

В юридической литературе совершенно обоснованно отмечалась сложность института государственной службы, которая заключается, в частности, в том, что он объединяет в себе множество правовых норм других отраслей права (трудового, конституционного и пр.).

Так, например, Ю. Н. Стариков, анализируя правовой статус государственных служащих, пришел к выводу, что этот статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. По его мнению, правовой статус (правовое положение) государственных служащих – это содержание государственно-служебных правоотношений, т.е. главные черты самой сущности этих правоотношений<sup>10</sup>. Правовое положение (статус) государственного гражданского служащего характеризуется совокупностью прав, обязанностей и ограничений, запретов, связанных с гражданской службой. Наконец, предлагается понимать правовой статус гражданских служащих как совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных общим (прежде

---

<sup>9</sup> Халиков М. С. Государственная служба в системе государственного управления // Коммуникология: электронный научный журнал. – 2018. – №2. – С. 55.

<sup>10</sup> Стариков Ю. Н. Административное право: в 2-х т. ч. 2. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – С. 25.

всего Конституцией РФ) и специальным (административным) законодательством обязанностей и прав, свобод и правоограничений, социально-правового обеспечения и гарантий, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственно-служебных отношений, субъектами которых они выступают<sup>11</sup>.

Правовой статус государственных служащих, условия и порядок прохождения службы, прием на государственную службу, права и обязанности государственных служащих, прекращение государственно-служебных отношений и другие вопросы государственной службы регламентируются также нормами конституционного, административного, трудового, гражданского, финансового и других отраслей права<sup>12</sup>. К служащим государственного аппарата относятся граждане, которые занимают в предусмотренном законодательством порядке должности в определенных государственных органах, наделены соответствующими полномочиями, получают за свой труд установленную государством заработную плату. Государственные служащие являются наемными работниками, выполняющими государственные функции<sup>13</sup>.

Таким образом, служащим государственного аппарата (государственным служащим) является гражданин, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение.

---

<sup>11</sup> Гукова Ж. А. Система прав и обязанностей государственного гражданского служащего Российской Федерации как выражение его административно-правового статуса // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. – 2012. – № 15. – С. 6.

<sup>12</sup> Харахулах Е. С. Государственная служба и правовой статус государственного служащего как административно-правовой институт // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». – 2018. – № 10-2. – С. 265.

<sup>13</sup> Лойт Х. Х., Бялт В. С. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации: теоретико-правовой аспект // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2016. – № 1. – С. 14.

## 1.2. Сущность реализации права на равный доступ к государственной службе

Конституция Российской Федерации признает наше государство правовым и акцентирует внимание на том, что человек совместно с его правами, свободами и законными интересами является высшей ценностью. Такое сочетание невозможно без наличия закрепленной на высшем уровне системы защиты прав и свобод. Иными словами, сама суть правоотношений личности и государства выражена не только перечнем прав и свобод первой, но и в значительной степени определяется посредством уровня их реальной (практической) обеспеченности и защиты<sup>14</sup>. Применительно для нашей правовой системы это означает переориентацию законодательства наряду с методами правового регулирования в сторону гуманизации юридических норм. Основываясь на данном положении, законодатель создает систему прав и свобод, отвечающую различным потребностям личности (например, социальным, экономическим, духовным и так далее). При помощи норм закона и подзаконных актов создаются специальные механизмы, направленные на создание необходимых условий для обеспечения и защиты гарантированных Конституцией прав и свобод<sup>15</sup>.

В основе механизмов обеспечения и защиты прав и свобод лежат положения статей 19, 45 и 46 Конституции Российской Федерации. Статьей 19 предусмотрен запрет на какие-либо формы ограничения прав и свобод по признакам пола, религии, материального и должностного положения, языковой и расовой принадлежности. Помимо этого, указанная норма закрепляет равенство всех без исключения перед законом и судом. В свою очередь ста-

---

<sup>14</sup> Зайцев М. С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 2 (26). – С. 210.

<sup>15</sup> Туркина П. А. Административно-правовые гарантии равного доступа к государственной службе // Актуальные вопросы гуманитарных и общественных наук: Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (12 ноября 2019 года). – Санкт-Петербург: Общество с ограниченной ответственностью «Фора-принт», 2019. – С. 57.

тьи 45 и 46 содержат фундаментальные гарантии института защита конституционных прав и свобод.

Государство гарантирует защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина, также предоставляет ему возможность защищать себя любыми способами, в том числе и посредством обращения в суд, которые не противоречат законодательству Российской Федерации. Система прав и свобод представляет собой совокупность закрепленных в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их реализации<sup>16</sup>.

Несмотря на тот факт, что каждое конституционное право имеет свой уникальный характер, все они являются составными элементами единой системы. Определяя место любой группы прав и свобод в системе, важно понимать, что для международного права, равно как и для любой национальной правовой системы демократического государства характерно отношение к правам и свободам человека, как к единому и неразделимому комплексу<sup>17</sup>.

Иными словами, нельзя называть приоритетными одни права, а другие относить к менее значимым. Каждая группа прав и свобод имеет свою ценность и необходимость. Система прав и свобод человека закреплена в главе второй Конституции Российской Федерации. Помимо непосредственно самих прав и свобод данная глава содержит в себе общие механизмы создания условий беспрепятственной реализации прав и свобод, а также механизмы устранения проблем в ходе гуманизации законодательства. В научной литературе, как правило, систему конституционных прав и свобод разделяют на несколько групп.

А именно: личные, политические, социально-экономические, экологические и культурные. Здесь же стоит отметить, что подобное деление, равно

---

<sup>16</sup> Трифонов В. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе в контексте прав и свобод человека и гражданина // Мир политики и социологии. – 2015. – № 8. – С. 111.

<sup>17</sup> Юргина Ю. А. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе // Научный альманах. – 2016. – № 12-1 (26). – С. 417.

как и любое другое носит весьма условный характер. Некоторые права и свободы по своей сущности могут быть отнесены к различным группам. Для наиболее полного понимания системы конституционных прав и свобод обратим внимание на каждую из выделенных групп в отдельности. Группа личных прав и свобод включает в себя неотъемлемые права личности. Такие права имеют естественный характер и распространяются на всех людей, проживающих на территории страны, независимо от наличия российского гражданства<sup>18</sup>.

Естественные права приобретаются в момент рождения и составляют «ядро» правового статуса человека. В данную группу входят: право на жизнь, право на свободу и личностную неприкосновенность, право на свободу передвижения и так далее. К числу социально-экономических прав относятся закрепленные в основном законе возможности личности в сферах труда, социальной защиты, занятости.

Широкий спектр прав этой группы можно объяснить тем, что наше государство признает себя социальным государством, соответственно одна из его основных целей создание таких условий, которые бы способствовали обеспечению достойной жизни и свободного развития человека.

К социально-экономическим правам ученые относят право на свободное занятие предпринимательской деятельностью, право на свободный труд в достойных условиях, право на отдых, право на охрану здоровья и так далее. Следующие две группы прав, а именно культурные и экологические, выделяются не всеми учеными. Некоторыми авторами данные группы рассматриваются в качестве подгрупп личных прав. По сути названия этих групп отражают их содержание<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Карев Д. А. Конституционный принцип равенства в служебных правоотношениях // Вестник Воронежского государственного университета. – 2018. – № 1 (32). – С. 55.

<sup>19</sup> Козлова А. Н. Особенности реализации права граждан при прохождении государственной гражданской службы в Российской Федерации // Научные горизонты. – 2018. – № 10 (14). – С. 97.

Наибольший интерес для данной работы представляет группа политических прав и свобод. Как правило, данная группа прав наиболее тесно связана с гражданством человека. С помощью политических прав личность реализует себя в общественной и политической жизни государства. Е. В. Киричек в своей работе отмечает, что характерная черта политических прав заключается в следующем. Они напрямую характеризуют актуальное положение личности в политических отношениях.<sup>20</sup> Основываясь на данном положении, мы можем выделить следующие специфические черты политических прав и свобод. Во-первых, данная группа прав можно рассматривать в качестве средства осуществления власти народа в государстве. Во-вторых, политическая группа прав представляет собой основной способ привлечения граждан к реализации государственной власти и местного самоуправления. В-третьих, как уже было отмечено ранее, политические права и свободы по большей части принадлежат исключительно гражданам соответствующего государства.

Сама сущность права на равный доступ граждан к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации.

Здесь стоит добавить, что граждане хотя и имеют равные права на прохождение государственной службы, для реализации этого права гражданин должен отвечать некоторым критериям, присущим той или иной должности. В этой связи право равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой при отсутствии какой-нибудь дискриминации. Как правило, к таким критериям можно отнести наличие определенного образования, стаж службы или работы в

---

<sup>20</sup> Киричек Е. В. Политические права и свободы граждан России: федеральные и региональные уровни // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 2. – С. 23.

схожей сфере деятельности, профессиональные навыки. Отметим, что Конституция закрепляет равный доступ граждан только к государственной службе. Статья 32 не содержит указаний относительно муниципальной службы.

Однако при анализе законодательной базы, мы видим, что в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», принятом 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г. № 152-ФЗ)<sup>21</sup> перечислены основные исходные начала, на которых строится институт муниципальной службы. В их число входит принцип равного доступа граждан к муниципальной службе. Причем раскрыт он более подробно, нежели аналогичное положение относительно государственной службы. Во-первых, законодатель сразу акцентирует внимание на том, что гражданин, желающий проходить муниципальную службу, должен владеть государственным языком Российской Федерации. Во-вторых, в законе дается больше конкретики касательно дискриминационных признаков. В целом они схожи с теми, что перечислены в статье, закрепляющий конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. Из новых критериев здесь мы можем наблюдать только «принадлежность к общественным объединениям». В-третьих, законодатель делает соответствующую оговорку по поводу дискриминационных признаков. К ним он относит все обстоятельства, которые не связаны с профессиональными и деловыми качествами кандидата или служащего. Заметим, что о необходимости соответствующей оговорки, мы указали ранее в тексте<sup>22</sup>.

В целом, принцип равного доступа к муниципальной службе выглядит, как более подробная и конкретизированная версия принципа равного доступа граждан к государственной службе. Продолжая тему равного доступа к государственной службе, необходимо добавить, что институт государственно службы имеет свою систему запретов и ограничений, препятствующих по-

---

<sup>21</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 26 мая 2021 г. № 152-ФЗ [принят 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 26 мая 2021 г.

<sup>22</sup> Гусев А. Б. Государственная служба в решениях Конституционного Суда России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2007. – № 6 (275). – С. 97.

ступлению и дальнейшему прохождению службы. Более подробно указанная система будет рассмотрена во второй главе. В данном параграфе мы рассмотрим одну характерную особенность для отечественного института государственной службы. В целях укрепления престижа прохождения военной службы по призыву была поставлена задача – внести изменения, предоставляющие дополнительные льготы и преференции лицам, прошедшим военную службу по призыву, в действующее законодательство. Предполагалось, что при наличии равных профессиональных критериев предпочтение отдавалось бы тому кандидату, который отслужил по призыву. В целом уже по сути своей такая затея нарушает саму концепцию равенства граждан при поступлении на государственную службу. Однако к 2014 году факт прохождения службы по призыву стал обязательным условием для возможности занять должность государственной службы. Такое положение дел возмутило общественность, в связи с чем на рассмотрение Конституционного Суда поступило требование признать данное положение, противоречащим Конституции. Результатом обращения стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2014 № 26-П<sup>23</sup>, в котором суд не счел рассматриваемый запрет противоречащим Конституции Российской Федерации. Но обратил внимание на его бессрочный характер и поручил законодателю установить конкретные временные рамки. На данный момент актуальным является положение, запрещающее прохождение государственной службы в течение десяти лет со дня окончания срока обжалования решения призывной комиссии, в том случае, если лицо не проходило службу по призыву без уважительной причины. При этом срок назначения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, со-

---

<sup>23</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2014 г. № 26-П // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 31 октября 2014 г.

гласно нормам Уголовного кодекса<sup>24</sup>, по общему правилу не может превышать трех лет. Такой анализ показывает, что, несмотря на принцип равного доступа граждан к государственной службе, политика реформирования и развития институтов современного общества отдает некий приоритет лицам, прошедшим военную службу по призыву. Что по сути своей недопустимо и уже неоднократно подвергалось критике.

Однако такая политика с точки зрения практики имеет место быть и не противоречит Конституции Российской Федерации. Любое правовое и демократическое государство должно предоставлять и гарантировать своим гражданам право участвовать в работе органов власти. Конституция Российской Федерации содержит соответствующее положение, разделяя его на несколько отдельных частей, одной из которых является право на равный доступ граждан к государственной службе. Несмотря на равный доступ, институт государственной службы имеет свои соответствующие требования, ограничения, запреты в отношении госслужащих<sup>25</sup>.

Большинство из них определяются критерием целесообразности и принципам института госслужбы, однако, как мы уже рассмотрели на примере, практика знает случаи отхождения от принципа равного доступа. Кроме того, грубые случаи нарушения принципа ввиду «кумовства», корыстного интереса и несовершенства механизма отбора кандидатов на должности государственной службы. Следовательно, для обеспечения реализации принципа равного доступа должны иметь место быть государственные гарантии и надлежащие механизмы защиты нарушенного права.

---

<sup>24</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 05 апреля 2021 г. № 59-ФЗ [принят 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 05 апреля 2021 г.

<sup>25</sup> Воротников Р. А. Принципы государственной гражданской службы // Гарантии прав в Российской Федерации и международном права: сборник статей Международной научно-практической конференции (26 октября 2017 г.). – Казань: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна», 2017. – С. 17.

### 1.3. Гарантии обеспечения права на равный доступ к государственной службе

Любое правовое положение должно быть чем-то обеспечено, иначе оно не будет иметь никакой юридической силы. Обеспечение реализации того или иного положения путем закрепления гарантий и механизмов защиты. Статья 45 Конституции определяет, что человеку и гражданину гарантируется государственная защита его прав и свобод. Соответственно государство обязуется гарантировать защиту права на равный доступ граждан к государственной службе. Возникает необходимость обозначить, что мы понимаем в качестве «гарантий» в рамках данного исследования. В. А. Трифонов в своей работе определяет гарантии конституционных прав, как специальные условия и средства, которые обеспечивают практическую реализацию и реальную охрану прав и свобод человека и гражданина<sup>26</sup>. Соответственно, гарантии можно рассматривать не только как меру обеспечения реализации, но и как инструмент защиты в случае угрозы или непосредственного нарушения права. Е. Н. Хазов и В. Е. Хазова разделяют гарантии на общие и специальные. Трифонов в своей работе, определяет гарантии конституционных прав, как специальные условия и средства, которые обеспечивают практическую реализацию и реальную охрану прав и свобод человека и гражданина<sup>27</sup>.

Соответственно, гарантии можно рассматривать не только как меру обеспечения реализации, но и как инструмент защиты в случае угрозы или непосредственного нарушения права. Е. Н. Хазов и В. Е. Хазова разделяют гарантии на общие и специальные. К числу общих гарантий авторы относят совокупность экономических, политических, социальных и иных условий,

---

<sup>26</sup> Трифонов В. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе и особенности его реализации в органах внутренних дел Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. – М.: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2018. – С. 12.

<sup>27</sup> Хазов Е. Н., Хазова В. Е. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ, 2017. – С. 342.

благодаря которым право приобретает практическую ценность. Специальные или правовые гарантии вытекают из законов, а также иных нормативно-правовых актов. Анализируя актуальную государственную политику, в частности мероприятия, проводимые в сфере государственной службы, можно отметить, что государство стремится повысить уровень социальной и экономической защищенности государственных служащих путем закрепления за ними соответствующих гарантий. Система государственной службы в Российской Федерации выделяет следующие виды госслужбы: Государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов<sup>28</sup>.

Нормативно-правовую основу, регулирующую право граждан на равный доступ к государственной службе, составляют: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Анализ указанных актов показывает, что для каждого конкретного вида государственной службы законодатель предусмотрел систему специальных гарантий. Неоспоримым является факт, что наряду с предоставлением госслужащим специальных гарантий, необходимо провести перечень мероприятий, направленных на повышение престижа и уровня значимости самой государственной службы<sup>29</sup>.

В большей степени достижению этой цели способствовало бы регулярное освещение положительных результатов работы государственных служащих посредством сети интернет и теле-радиокommunikаций. Немаловажное значение имеют политические гарантии. Их сущность выражена в особом курсе государственной политики, который направлен на обеспечение до-

---

<sup>28</sup> Соколова Д. О., Коровин Д. А. Государственная служба как институт административного права // Эпомен. – 2020. – № 50. – С. 278.

<sup>29</sup> Каллагов Т. Э. Государственные гарантии народовластия в России / Т. Э. Каллагов // Образование и право. – 2015. – № 1 (65). – С. 24.

стойной жизни, а также свободного развития человека. Политические гарантии права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел гарантируются Конституцией Российской Федерации и представленной выше совокупности нормативно-правовых актов. Законодательная основа закрепляет как общие для каждого вида государственной службы принципы работы, так и специфические, характерные тому или иному виду<sup>30</sup>.

Регламентируется порядок осуществления служебных обязанностей, порядок устройства и увольнения с государственной службы, а также свое отражение находит совокупность прав и обязанностей госслужащего. Особое место среди гарантий занимают правовые гарантии. Сразу отметим, что социальные, экономические, политические гарантии неразрывно связаны с юридическими гарантиями. В качестве правовых гарантий в научной литературе понимается развернутая система институтов и норм права. Некоторые ученые, включая В. А. Трифонова, придерживаются точки зрения, что обеспечение реализации субъективных прав, в том числе и права на равный доступ, достигается только при помощи правовых гарантий<sup>31</sup>. Возможен и более широкий подход к пониманию правовых гарантий. Раскрывая их сущность, можно прийти к выводу, что к их числу могут относиться юридические нормы, результаты правоприменительной деятельности, основанные на данных нормах, а также акты правоприменения. По сути своей главное отличие правовых гарантий от иных видов заключается в том, что, если общие гарантии представляют собой предпосылки реализации права на равный доступ к государственной службе, то правовые гарантии имеют своей целью непо-

---

<sup>30</sup> Протасова А. В. Совершенствование механизма обеспечения равного доступа на государственную службу // Государство и общество России в контексте современных геополитических вызовов: новации, экономика, перспективы: Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции (05 февраля 2021 г.). – Чебоксары: Издательско-полиграфическая компания «Новое время», 2021. – С. 69.

<sup>31</sup> Трифонов В. А. Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 4. – С. 96.

средственное осуществление права и охрану его от всевозможных нарушений<sup>32</sup>.

Представляя совокупность гарантий права на равный доступ граждан к государственной службе, как особый механизм, можно прийти к выводу, что его работы строится, основываясь:

1. на принципе всеобщности. Данный принцип заключается в возможности каждого гражданина защитить свое право на равный доступ к госслужбе. При этом не имеет значения его непрофессиональные качества и характеристики, вид государственной службы, избранный способ защиты (за исключением противоправных способов). Комплексность механизма предполагает наличие взаимосвязи между общими и специальными гарантиями при реализации рассматриваемого права. Другими словами, полная и всесторонняя защита возможна, только если будет обеспечена всей системой гарантий;

2. на принципе эффективности работы и динамики развития механизма. Данный принцип предполагает необходимость постоянного и непрерывного совершенствования всех его структурных элементов.

Несмотря на наличие правовых гарантий реализации права равного доступа к государственной службе, имеют место быть случаи нарушения рассматриваемого права. В подобных ситуациях закон предоставляет пострадавшему возможность восстановить нарушенное право, предлагая использовать все незапрещенные законом способы. Представленная формулировка имеет весьма размытый характер, а практика в подтверждение показывает, что самым действенным способом защиты в современных реалиях является обращение в судебные органы. Однако нельзя не отметить роль государственного контроля и надзора в функционировании механизма защиты исследуемого права. Е. А. Моисеев отмечает значимость работы Министерства юстиции Российской Федерации, которая направлена на надзор над норма-

---

<sup>32</sup> Краснобаева Л. А. Правовая основа права граждан на равный доступ к государственной службе // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. – 2011. – № 3 (66). – С. 54.

тивно-правовыми актами<sup>33</sup>. Применительно к случаям принятия нормативных актов, каким-либо образом нарушающих право на равный доступ к госслужбе, можно выделить обращение в общественные организации. При помощи механизмов общественного контроля возможность быстрого обнаружения и устранения неконституционного положения увеличивается.

### **Выводы по первой главе**

На основании вышесказанного можно обобщить все возможные способы защиты указанного права. К данному списку мы можем отнести: судебную защиту, обращение в прокуратуру, обращение в комиссии при Президенте Российской Федерации (в первую очередь это Комиссия по правам человека), обращение в Министерство Юстиции, обращение в Конституционный Суд, обращение в правозащитные организации, осуществляющие общественный контроль, международная защита.

Сущность права на равный доступ граждан к государственной службе определяется тем, что любой гражданин на общих основаниях без дискриминации по какому-либо признаку, не связанному с его профессиональными качествами, должен допускаться к государственной службе в Российской Федерации. Основной гарантией равного доступа граждан к государственной службе является законодательный запрет установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям соответствующей должности.

---

<sup>33</sup> Моисеев Е. А. Конституционно-правовой механизм защиты права граждан Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3. – С. 214.

## **Глава 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

### **2.1. Ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе**

Основной закон нашего государства<sup>1</sup> в ч. 4 ст. 32 закрепляет для граждан Российской Федерации право на равный доступ к ГС. Кроме того, по отношению к реализации любых прав, в том числе и права на равный доступ к ГС, ч. 2. ст. 19 Конституции Российской Федерации содержит положение о запрете дискриминации прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В развитии положений Конституции Российской Федерации право на равный доступ к государственной службе, но уже не в качестве права гражданина, а принципа закрепляется сначала в положениях Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», а потом и в иных нормативных актах, регламентирующих вопросы ГС различных видов. Кроме трансформации права в принцип произошло содержательное изменение данного права в виде следующей формулировки: «принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего» (ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

Федерации<sup>34</sup>)). С некоторыми дополнениями, но примерно в таком же контексте принцип равного доступа к государственной службе был закреплен применительно к иным видам ГС.

Исходя из приведенного примера можно сделать вывод о том, что содержание принципа состоит из двух понятий – «равный доступ граждан к гражданской службе» и «равные условия ее прохождения».

Рассматривая данный вопрос следует понимать, что равный доступ граждан государственной службе не означает что государственные должности предоставляются гражданам из совершенно доступных и полностью равных оснований. Абсолютная доступность является не только заблуждением, но и достаточно опасное явление. Не может любой гражданин исключительно только по своему желанию стать министром, губернатором, начальником и т.д.

Данный принцип в первую очередь обозначает, что ограничения, установленные в государственной службе, в равной степени распространяются на всех лиц не зависимо от их пола расы и т.д.

Правовая суть принципа равнодоступности службы означает объявление одних критериев отбора на публичные должности юридически поощряемыми, других – нежелательными вплоть до их квалификации в качестве противоправных. Наиболее емко поощряемые критерии формулируются с помощью конструкции «личные и деловые качества», нежелательные и противоправные охватываются тем, что находится «вне» сферы действия личных и деловых качеств, включая коррупцию, местничество, национализм, землячество и т.п., а также многочисленные «связи» людей, на которые, к сожалению, весьма существенным образом опиралось советское общество<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ [принят 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 апреля 2021 г.

<sup>35</sup> Герман П. В. Ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе // Аллея науки. – 2019. – № 12 (39). – С. 577.

Вместе с тем, российское законодательство содержит положения, наличие которых можно трактовать как ограничения при приеме на службу.

Так, в качестве ограничений реализации рассматриваемого принципа при поступлении на ГС можно расценить следующие:

- наличие российского гражданства;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- возрастной ценз;
- уровень образования;
- наличие личных и деловых качеств;
- уровень физической подготовки и состояние здоровья;
- отвечать другим законным требованиям<sup>36</sup>.

Если ряд из обозначенных ограничений ввиду важности выполняемой государственным служащим деятельности вполне применим и оправдан, то некоторые с нашей точки зрения либо не являются обоснованными, либо создают правовую неопределенность при их реализации.

Установление возрастного ценза соответствует статьям 32 и 60 Конституции РФ, в соответствии с которыми при достижении 18 летнего возраста граждане имеют право участвовать в управлении делами государства. Однако применительно к поступлению на ГС иных видов устанавливает предельный возраст. К примеру, в органы внутренних дел или уголовно-исполнительной системы можно поступить только до 40 лет. Установление предельного возраста при поступлении на ГС создает реальные препятствия для реализации права гражданина на равный доступ к ГС<sup>37</sup>.

Одним из ограничений, установленных законодателем при поступлении на ГС, является наличие профессионального образования. Те, кто претендует на высшие и главные должности, должны иметь высшее образование

---

<sup>36</sup> Елисеева А. А., Мячин Д. А. Конституционные гарантии права на равный доступ к государственной службе // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2013. – № 3 (47). – С. 58.

<sup>37</sup> Бялт В. С., Лойт Х. Х. Конституционное право граждан России на равный доступ к государственной службе: проблемы и пути решения // Инновационная наука. – 2016. – № 5-2 (17). – С. 198.

по профилю должности. «Особенностью ГС данных лиц является необходимость выполнения нескольких социальных ролей: политика, эксперта и аналитика, специалист своей сфере профессиональной деятельности и руководителя-управленца, возглавляющего коллектив государственных служащих. Именно поэтому ему необходимы знания в сфере управления, экономики, права, то есть он должен иметь высшее профессиональное образование по специальности»<sup>38</sup>.

Еще одно достаточно спорное требование для кандидата на государственную и муниципальную должность – знание государственного языка. В законодательстве делается акцент на то, что обязательность использования государственного языка не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации, поэтому лица, в том числе и граждане, не владеющие русским языком, вправе использовать иной язык. При защите и реализации их прав и законных интересов в случаях, установленных законодательством, им должны быть предоставлены услуги переводчиков.

В настоящее время законы «О языках» приняты в большинстве республик в составе России. Во многих из них государственными языками признаются русский язык и национальный язык республики, на котором говорит титульная нация, давшая название республике. Так, в Республике Саха государственными являются языки саха и русский, в Республике Татарстан - татарский и русский.

В некоторых случаях статусом государственного наделяются несколько языков. В Кабардино-Балкарии это кабардинский, балкарский и русский языки; в Мордовии государственными языками являются русский и мордовский

---

<sup>38</sup> Герман П. В. Ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе // Аллея науки. – 2019. – № 12 (39). – С. 597.

(мокшанский и эрзянский); в Республике Марий Эл – марийский (горный и луговой) и русский языки<sup>39</sup>.

Право республик, находящихся в составе Российской Федерации, устанавливать свой язык ни в коей мере не должно входить в противоречие с правами человека, ущемлять их. Полагаем, что предъявляемое к гражданскому служащему требование о знании государственного языка субъекта Российской Федерации если и допустимо, то только «в строго индивидуальном порядке, исходя из специфики должностных полномочий по конкретной должности, замещаемой гражданским служащим, а также компетенции соответствующего государственного органа».

Применительно к ещё одному ограничению в виде уровня физической подготовки и состояние здоровья претендента также стоит отметить, что если при поступлении на государственную гражданскую службу предъявляются достаточно лояльные требования, то по отношению к иным видам государственной службы необходимо обладать здоровьем «космонавта», чтобы получить положительное заключение военно-врачебной комиссии. Данное установление также существенно ограничивает реализацию конституционного права.

Самым неопределенным является ограничение при поступлении на ГС иных видов в виде способности гражданина по своим деловым и личным качествам выполнять возложенные на него обязанности. При необходимости гражданину может быть отказано в реализации права на равный доступ к ГС ввиду несоответствия данному ограничению. Тем более что это за личные и деловые качества и как определить данную способность нигде нормативно не закреплено. В данном случае налицо необоснованное ограничение в реализации конституционного права. Завершая, мы приходим к выводу о том, что, несмотря на закрепление в российском законодательстве принципа равного доступа к ГС, его реализация представляется достаточно часто затруднитель-

---

<sup>39</sup> Гусев А. В. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 6 (30). – С. 17.

ной ввиду установления различного рода ограничений в виде исключения из общих правил, что может быть расценено как коррупционный фактор.

## **2.2. Требования к лицам, поступающим на службу в охрану и конвоирование уголовно-исполнительной системы**

Настоящий этап становления правоохранительной системы России характеризуется актуализацией проблемы определения механизма конституционно-правового обеспечения равенства граждан при поступлении на государственную службу в области внутренних дел. Особую значимость данная проблема приобретает в условиях продолжающегося реформирования отдельных видов государственной службы.

Проводимые реформы ФСИН России и связанные с этим повышение требований к кадровому составу ведомства определяет необходимость разработки новых подходов к обеспечению исследуемого права с учётом их современного состояния и интересов граждан, поступающих на службу.

В основе правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией равного права на доступ граждан к государственной службе, лежат нормы конституционного права, которые закрепляют основные исходные постулаты в организационном и функциональном аспекте работы системы госслужбы в нашем государстве<sup>40</sup>. В современных условиях развития политических прав граждан России следует однозначно определить методы правового воздействия конституционных норм на правоотношения, возникающие в сфере осуществления права на равный доступ граждан к государственной службе.

Рассматривая конституционное право на равный доступ к государственной службе невольно сталкиваешься с понятиями ограничения и запре-

---

<sup>40</sup> Елфимова Е. В. Конституционно-правовые основы службы в органах внутренних дел как вида государственной службы: теоретические вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск: Челябинский государственный университет, 2007. – С.141.

ты по государственной гражданской службе. Следует различать два понятия ограничения и запреты.

Так под запретами следует понимать то, что действующему государственному служащему нельзя делать ни при каких обстоятельствах. А под ограничениями понимаются обстоятельства, препятствующие прохождению государственной службы. Это те обстоятельства при которых лицо не может быть принято на службу. А если эти обстоятельства возникают уже у действующего государственного служащего, то он подлежит увольнению с государственной службы.

Для начала рассмотрим нормативно-правовую базу устанавливающий равный доступ граждан к государственной службе. В Конституции РФ предусмотрено право на равный доступ к государственной службе. Данное положение содержится в ст. 32 Конституции РФ.

Согласно ч. 4 ст. 79 Федерального закона «О государственной гражданской службе» одним из принципов государственной службы является равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197 -ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ)<sup>41</sup> также предусматривает в себе данный принцип. Согласно ч. 2 ст.

---

<sup>41</sup> О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федеральный закон: текст с изменениями

14 рассматриваемого документа на сотрудника распространяются ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным законом «О государственной гражданской службе». В ст. 17 предусмотрено право граждан на поступление в службу 116-ФЗ) уголовно-исполнительной системы. Согласно ч. 1 данной статьи на службу в уголовно-исполнительной системе вправе поступать граждане не моложе 18 лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья исполнять служебные обязанности сотрудника.

Таким образом, рассмотрим ограничения, барьеры, препятствующие прохождению службы. Так в соответствии с законодательством Российской Федерации такими ограничениями являются:

1. Возраст. На службу в уголовно-исполнительную систему принимаются граждане не моложе 18 лет и не старше 40 лет. Кроме того, существуют определенные исключения. Так, в случае поступления в образовательную организацию высшего образования федеральной службы исполнения наказания для обучения по очной форме в должности курсанта на службу в уголовно-исполнительную систему могут поступать граждане, не достигшие 18 летнего возраста, но и не младше 16 лет. Предельный возраст для поступления в образовательную организацию федеральной службы исполнения наказания для обучения по очной форме составляет 25 лет. Также в уголовно-исполнительной системе существует понятие предельного возраста нахождения на службе. Так, если сотрудник уголовно-исполнительной си-

стемы достиг определенного возраста контракт с ним прекращается, и сотрудник увольняется со службы. Предельный возраст установлен в ст. 91 ФЗ 197.

Предельный возраст пребывания на службе в уголовно-исполнительной системе составляет:

- для сотрудника, имеющего специальное звание генерала внутренней службы Российской Федерации, генерал-полковника внутренней службы, генерал-лейтенанта внутренней службы или генерал-майора внутренней службы, – 65 лет;
- для сотрудника, имеющего специальное звание полковника внутренней службы, – 60 лет;
- для сотрудника, имеющего специальное звание среднего начальствующего состава, майора внутренней службы или подполковника внутренней службы, – 55 лет;
- для сотрудника, имеющего иное специальное звание, – 50 лет;
- для сотрудника, имеющего ученую степень кандидата наук или доктора наук и замещающего должность в образовательной организации или научной организации федерального органа уголовно-исполнительной системы, – 65 лет.

Сотрудник, достигший предельного возраста, имеет возможность остаться на службе в следующих случаях:

- сотрудник имеет положительную последнюю аттестацию;
- соответствует требованиям к состоянию здоровью сотрудника с учетом заключения военно-врачебной комиссии;
- с согласия и по рапорту сотрудника.

В этих случаях с сотрудником в течении пяти лет после достижения предельного возраста может заключаться новый контракт, но не более чем на один год.

2. наличие вида на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, выход из гражданства РФ, получение гражданства (подданство) иностранного государства препятствует нахождению на службе в уголовно-исполнительной системе.

3. признание лица недееспособным или ограничено дееспособным по решению суда, вступившего в законную силу.

4. Ограничения, связанные с судимостью. Так, если лицо, является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу; неоднократно в течение года, предшествующего дню поступления на службу в уголовно-исполнительной системе, подвергался в судебном порядке административным наказаниям за совершенные умышленно административные правонарушения; подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в уголовно-исполнительной системе), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу в уголовно-исполнительной системе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом – то данный сотрудник не может быть принят на службу в уголовно-исполнительную систему.

Причем данный пункт в полной мере распространяется только на тех лиц, которые устраиваются на службу в уголовно-исполнительную систему. На действующих сотрудников уголовно-исполнительной системы распространяется только если сотрудник подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в уголовно-исполнительной системе), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения

вопроса о возможности принятия на службу в уголовно-исполнительной системе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом и если сотрудник имеет осуждение его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, либо наличие судимости, включая снятую или погашенную;

5. Привлечение к административной ответственности. Данный пункт правил относится сотрудникам, поступающим на службу в уголовно-исполнительную систему. Так, если лицо течение года не однократно подвергалось административным наказаниям в судебном порядке за совершенные умышленно административные нарушения, то не может при приеме на службу данное лицо получить отказ.

6. Не согласия лица о соблюдении обязанностей, ограничений, ответственности, возлагаемых на сотрудников уголовно-исполнительной системы. Данный пункт, распространяется на сотрудников, поступающих на службу. Сотрудник уголовно-исполнительной системы по роду своей деятельности так или иначе получают доступ к сведениям ограниченного пользования. Зависимости от выполняемых задач сотрудникам уголовно-исполнительной системы предоставляются допуски к сведениям ограниченного доступа. Получения доступа таким сведениям возлагает определенные обязанности, ограничения на сотрудника. Например, зависимости от допуска ограничивается выезд сотрудника за пределы Российской Федерации. далеко не каждый человек, готов на ограничение своих прав.

7. Отсутствие согласия на обработку персональных данных. при поступлении на службу проводится проверка гражданина целях изучения возможности приема на службу. Отсутствие согласия человека на обработку своих персональных данных затрудняет данную процедуру является основанием для отказа приеме на службу.

8. Несоответствие требования по состоянию здоровья. при приеме на службу гражданин проходит военной врачебной комиссии, где изучается состояние его здоровья. если по каким-либо причинам состояние здоровья не

соответствует требованиям занимаемой должности, то это является основанием для отказа в приеме сотрудника на службу. Кроме того, ежегодно, сотрудники уголовно исполнительной системы проходят медицинскую комиссию. По результатам данной комиссии принимается решение годен сотрудник несения службы или нет.

9. Близкое родство или свойства с сотрудниками, если должности связано непосредственно подчинением одного другому. Под близким родством понимается: родители, супруги, дети, братья, сестры, так же братья, сестры, родители, дети, супругов и супруги детей).

10. Предоставления заведомо ложных сведений документов при поступлении на службу и в процессе ее прохождения. Законодательное закрепление права на равный доступ граждан к государственной службе представляется достаточно интересным. Так, Конституцией РФ предусматривается существование право на равный доступ к государственной службе. В ФЗ № 79 более подробно рассказывается данное право, а именно в соответствии с какими критериями данное право распространяется на граждан. Федеральный закон № 197 устанавливает ограничения и особенности поступления на службу в уголовно-исполнительную систему, которые в равной степени распространяются на граждан в независимости от тех критериев, которые установлены в ФЗ № 79<sup>42</sup>.

В ходе прохождения преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области были собраны статистические данные из Журнала учета кандидатов на службу. За 2019 год поступило на службу 13 человек, где из них: женщин – 3 (28,08%), мужчин – 10 (76,92%). Среди мужчин отмечается 1 (7,69%) сотрудник, который не проходил срочную службу в рядах Вооруженных сил РФ по причине того, что является многодетным от-

---

<sup>42</sup> Чудакова С. Н., Коваль М. И. Особенности прохождения государственной службы в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительная система на современном этапе и перспективы ее развития: Сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции (18–19 ноября 2020 г.). – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2020. – С. 238.

цом. Отказов в устройстве на службу не было выявлено. В 2020 году количество кандидатов составило 6 человек, где из них: женщин – 1 (16,67), мужчин-5 (83,33%). В 2020 году наблюдается 11 отказов в устройстве на службу в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области. Из этих отказов 1 (7,69%) человек ограничен по воинской службе, 8 (61,54%) человек самостоятельно отказались от дальнейшего устройства на службу по различным причинам (нет желания, смена места жительства, низкое денежное довольствие), по результатам психологических обследований 4 (15,38%) человека являются профессионально непригодными к службе в УИС<sup>43</sup> (Приложение 1).

Таким образом, существующие ограничения, запреты, требования при поступлении на службу в уголовно-исполнительную систему. Но данные ограничения согласно принципу равного доступа к государственной службе распространяются на всех граждан независимо от половой, расовой, национальной и других признаков, указанных в ст. 2 Федерального закона № 197.

### **2.3. Особенности реализации права на равный доступ к государственной службе в подразделениях охраны и конвоирования**

В настоящий момент сфера охраны и конвоирования бесспорно является одним из направлений деятельности УИС, а также отношениями, обеспечивающими исполнение лишения свободы. Только в 2017 г. 791 подразделение охраны обеспечило охрану 872 объектов УИС и психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Минздрава России. В то время как подразделения конвоирования осуществили перемещение около полутора миллионов осужденных и лиц, заключенных под стражу. В среднем каждый осужденный, подозреваемый и обвиняемый ежегодно по разным основаниям перемещается по стране около трех раз. При

---

<sup>43</sup> Материалы, собранные в ходе преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области / А. А. Шлычек (неопубликованный акт).

этом подразделения охраны и конвоирования по своей численности составляют почти 1/3 (около 32 %) от фактической численности аттестованного персонала ФСИН России. Вместе с тем по своему функциональному потенциалу подразделения конвоирования в условиях российской пенитенциарной службы вообще являются уникальными, поскольку выполняют широкий спектр обязанностей. Дело в том, что конвоирование осужденных по сути имеет собирательный формат, который включает в себя одновременно обеспечение режима в пути следования, надзор за осужденными, проведение в отношении них обысков, а их вещей – досмотров<sup>44</sup>.

Сюда же следует включить вопросы коммунально-бытового, медико-санитарного и иного характера. Недаром такая универсальность процесса конвоирования осужденных (применительно к специальному транспорту) получила выражение в общественном лексиконе как «тюрьма на колесах». Конвоирование осужденных обеспечивает исполнение не только двух видов лишения свободы (лишение свободы на определенный срок и пожизненное лишение свободы), но и в определенных случаях наказания в виде принудительных работ, а также (в теории) наказаний в виде ареста и смертной казни. В число конвоируемых также относятся лица, которым суд назначил принудительную меру медицинского характера в виде принудительного лечения в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением, а также лиц, заключенных под стражу.

В ходе прохождения преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области были собраны статистические данные из Журнала учета кандидатов на службу. За 2019 год поступило на службу 13 человек, где из них: женщин – 3 (28,08%), мужчин – 10 (76,92%). Среди муж-

---

<sup>44</sup> Усеев Р. З. Охрана и конвоирование в уголовно-исполнительной системе - институты уголовно-исполнительного права и средства обеспечения безопасности // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции (02-04 апреля 2019 г.). – Пермь: Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 30.

чин отмечается 1 (7,69%) сотрудник, который не проходил срочную службу в рядах Вооруженных сил РФ по причине того, что является многодетным отцом. Отказов в устройстве на службу не было выявлено. В 2020 году количество кандидатов составило 6 человек, где из них: женщин – 1 (16,67), мужчин – 5 (83,33%). В 2020 году наблюдается 11 отказов в устройстве на службу в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области. Из этих отказов 1 (7,69%) человек ограничен по воинской службе, 8(61,54%) человек самостоятельно отказались от дальнейшего устройства на службу по различным причинам (нет желания, смена места жительства, низкое денежное довольствие), по результатам психологических обследований 4 (15,38%) человека являются профессионально непригодными к службе в УИС. Также существует негласное правило, по которому сотрудников женского пола отказывают в принятии на должности младших инспекторов отдела охраны<sup>45</sup>.

Таким образом, служба охраны и конвоирования является тяжелой и ответственной. Особенности несения службы подразделениях охраны и конвоирования вынуждают ограничивать конституционное право граждан на равный доступ государственной службе.

По нашему мнению, причины ограничения данного конституционного права следует разделять на регламентированные и нерегламентированные. Рассмотрим более подробно.

Служба охраны и конвоировании уголовно-исполнительной системы является тяжелой, ответственной деятельностью. Сотрудники данных подразделений несут службу с огнестрельным оружием. Подразделения охраны условно состоят из 4 групп:

1 группа – инспекторский состав, куда входят заместитель начальника отдела охраны, старшие инспектора и инспектора отдела охраны;

2 группа – караул по охране объекта;

---

<sup>45</sup> Статистические данные из Журнала учета кандидатов на службу ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области (неопубликованный акт).

3 группа – группа инженерно-технического обеспечения средства охраны, связи и вооружения;

4 группа – кинологовическая служба.

Охрана исправительных учреждений осуществляется 4 способами:

- выставлением часовых на наблюдательные вышки;
- оперативное дежурство;
- патрулирование по периметру объекта;
- смешанным способом.

При любом способе охраны учреждения создаются резервные группы караула. Резервные группы выполняют задачу по действиям при чрезвычайной обстановке. Резервные группы создаются в карауле из числа бодрствующих и отдыхающих караульных.

Согласно действующему законодательству, формирование резервных групп должно осуществляться из наиболее физически подготовленных сотрудников – мужчин. Выставление сотрудников женщин в ночное время допускается в исключительных случаях. Сотрудники женщины как правило несут службу на таких постах, как контрольно-пропускной пункт по пропуску людей и автотранспорта, часовыми операторами пульта управления технических средств охраны.

Иными словами, караул, в большей степени должен формироваться из наиболее физически подготовленных мужчин. Основной набор на должности в службу охраны и конвоирования набирается в группу караула по охране объекта, так как именно данная группа является самой многочисленной.

Таким образом, законодатель вынуждает сотрудников осуществляющими подбор кадров производит отбор по половому признаку. То есть ограничивать право граждан на равный доступ к государственной службе по половому признаку.

Конечно, в законодательстве нигде не указан запрет о наборе исключительно сотрудников мужчин, но нормативно-правовые акты запрещают вы-

ставлять сотрудников женщин, в ночные смены, в резервные группы. А исходя из специфики службы охраны и конвоирования ночные смены и резервные группы являются важной неотъемлемой частью. В данном случае возможно не правильная формулировка. По нашему мнению, было бы разумно оставить формулировку в виде «резервные группы формируются из числа наиболее физически подготовленных» и убрать слово «мужчин». Потому, что, во-первых, именно данное положение ограничивает конституционное право на равный доступ. С другой стороны, пол человека является далеко не показателем физической подготовки сотрудника.

Ко второй причине ограничения конституционного права на равный доступ следует отнести следующее. Одной из важной проблемой уголовно-исполнительной системы является некомплект младше начальствующего состава. Службу охраны и конвоирования данная проблема не обходит стороной. Находясь на преддипломной практике, пришли к выводу о наличии двух видов некомплекта:

- официальный;
- реальный;

Под официальным некомплектом следует понимать количество свободных должностей в подразделении.

Под реальным некомплектом следует понимать количество личного состава способного выполнять поставленные задачи.

Разница между этими двумя понятиями на первой взгляд кажется непонятной. Вроде бы, количество занятых должностей в подразделении это и есть количество личного состава способных выполнять поставленные задачи. Сразу хочется отметить, что мы затрагиваем здесь сотрудников, которые находятся в отпусках, на больничных, в командировках. Так, как их невозможность выполнять задачи является кратковременной. Здесь речь идет о сотрудниках, использующих право на отпуск по уходу за ребенком, иными словами, декретный отпуск. Но проблема здесь даже не в декретном отпуске. Казалось бы, в чем трудности? Использовал сотрудник право на декретный

отпуск, взяли временно на его место другого сотрудника. Законодательство РФ предусматривает временное замещение должностей лиц, использующих отпуск по уходу за ребенком. Проблема содержится в так называемом «пред декретном состоянии».

Так, сотрудник женщина, узнав о своей беременности, не может в полной мере исполнять свои обязанности, так как служба в охране и конвоировании является достаточно тяжелой. Как правило, данный сотрудник получает справку об освобождении от несения службы в ночное время, службы с оружием, от физической и огневой подготовки. Казалось бы, в других отделах и службах тоже есть сотрудники женщины, которые также освобождаются от данных занятий. Но здесь есть огромная разница. Различие заключается в том, что служба охраны напрямую связана с оружием, физической и огневой подготовки, а в других отделах это является второстепенным. Таким образом, сотрудник не может исполнять свои обязанности. И это длится достаточно долгое время, как правило на протяжении всего срока беременности, то есть все 9 месяцев, затем 70 дней после родов, далее сотруднику предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск и только после этого он выходит в отпуск по уходу за ребенком. И только после ухода сотрудника в отпуск по уходу за ребенком разрешается замещать данную должность. По итогу: сотрудник в течение года не может исполнять свои обязанности, и его должность не может быть замещена. И в результате данной ситуации руководитель подразделения понимает всю эту ситуацию, негативно относится при приеме на службу сотрудника женщины. В результате законодательная неурегулированность вынуждает ограничивать конституционное право на равный доступ к государственной службе в зависимости от пола гражданина.

Возможно, одним из выходов данной ситуации, послужило бы предположение возможности замещение должностей до ухода сотрудника в отпуск по уходу за ребенком.

Стоит отметить еще один путь решения проблемы. Необходимо создать комиссию для рассмотрения кандидатов, поступающих на службу при

учреждении, в состав которой входит начальник учреждения, заместители начальника, сотрудник медико-санитарной части и психологической службы. На данной комиссии будут зачитываться данные о кандидате, его медицинские и психологические показатели. Применение такого способа рассмотрения кандидатов на службу исключает появление случаев, когда люди устраиваются через друзей и знакомых, что также снижает коррупционные моменты.

### **Выводы по второй главе**

Таким образом, мы рассмотрели реализацию права граждан на равный доступ к государственной службе в подразделениях охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы.

Существуют ограничения, запреты, требования при поступлении на службу в уголовно-исполнительную систему. Данные ограничения согласно принципу равного доступа к государственной службе распространяются на всех граждан независимо от половой, расовой, национальной и других признаков, указанных в ст. 2 Федерального закона № 197.

На практике ситуация с соблюдением конституционного принципа равного доступа граждан к государственной службе обстоит иначе. В подразделениях охраны учреждений устанавливают негласное правило, согласно которому не рассматривать кандидатов женского пола на должности младшего и среднего начальствующего состава, т.к. в основном коллектив данного отдела по большей части состоит из сотрудников мужского пола.

Создание комиссии по рассмотрению кандидатов на службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы позволит полностью реализовать конституционное право на равный доступ к государственной службе и снизит коррупционные случаи при устройстве на службу.

## Заключение

В результате проведенного исследования и анализа материалов преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области, можно сформулировать следующие обобщающие выводы.

Одно из важных мест среди конституционных прав и свобод занимает право граждан на равный доступ к государственной службе. Данное право позволяет государству быть открытым для граждан, препятствует обособлению государственной службе в отдельную закрытую структуру.

Благодаря принципу равного доступа граждан к государственной службе обеспечивается постоянная сменяемость государственных служащих. Это позволяет предотвратить образование государственной службы в закрытую касту, позволяющих управлять только избранным.

Во множестве определений государственной службы можно выделить следующие наиболее существенные элементы: во-первых, предназначение государственной службы тесно связано с практическим осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, государственная служба осуществляется на государственных должностях преимущественно в государственных органах.

Государственная служба – это деятельность государственно значимого характера, а именно государственная деятельность. В определении понятия «государственная служба» в качестве ведущего признака выделяется термин «государственный»

Конституция Российской Федерации признает наше государство правовым и акцентирует внимание на том, что человек совместно с его правами, свободами и законными интересами является высшей ценностью. Такое сочетание невозможно без наличия закрепленной на высшем уровне системы защиты прав и свобод. Иными словами, сама суть правоотношений личности

и государства выражена не только перечнем прав и свобод первой, но и в значительной степени определяется посредством уровня их реальной (практической) обеспеченности и защиты.

Рассматривая данный вопрос следует понимать, что равный доступ граждан государственной службе не означает что государственные должности предоставляются гражданам из совершенно доступных и полностью равных оснований. Абсолютная доступность является не только заблуждением, но и достаточно опасное явление. Не может любой гражданин исключительно только по своему желанию стать министром, губернатором, начальником и т.д.

Данный принцип в первую очередь обозначает что ограничения, установленные в государственной службе, в равной степени распространяются на всех лиц не зависимо от их пола расы и т.д.

Если ряд из обозначенных ограничений ввиду важности выполняемой государственным служащим деятельности вполне применим и оправдан, то некоторые с нашей точки зрения либо не являются обоснованными, либо создают правовую неопределенность при их реализации.

Проводимые реформы ФСИН России и связанные с этим повышение требований к кадровому составу ведомства определяет необходимость разработки новых подходов к обеспечению исследуемого права с учётом их современного состояния и интересов граждан, поступающих на службу.

Рассматривая конституционное право на равный доступ к государственной службе невольно сталкиваешься с понятиями ограничения и запреты по государственной гражданской службе. Следует различать два понятия ограничения и запреты.

Согласно действующему законодательству, формирование резервных групп должно осуществляться из наиболее физически подготовленных сотрудников – мужчин. Выставление сотрудников женщин в ночное время допускается в исключительных случаях. Сотрудники женщины как правило несут службу на таких постах, как контрольно-пропускной пункт по пропус-

ку людей и автотранспорта, часовыми операторами пульта управления технических средств охраны.

Иными словами, караул, в большей степени должен формироваться из наиболее физически подготовленных мужчин. Основной набор на должности в службу охраны и конвоирования набирается в группу караула по охране объекта, так как именно данная группа является самой многочисленной.

Таким образом, законодатель вынуждает сотрудников осуществляющими подбор кадров производит отбор по половому признаку. То есть ограничивать право граждан на равный доступ к государственной службе по половому признаку.

Конечно, в законодательстве нигде не указан запрет о наборе исключительно сотрудников мужчин, но нормативно-правовые акты запрещают выставлять сотрудников женщин, в ночные смены, в резервные группы. А исходя из специфики службы охраны и конвоирования ночные смены и резервные группы являются важной неотъемлемой частью. В данном случае возможно не правильная формулировка. По нашему мнению, было бы разумно оставить формулировку в виде «резервные группы формируются из числа наиболее физически подготовленных» и убрать слово «мужчин». Потому, что, во-первых, именно данное положение ограничивает конституционное право на равный доступ. С другой стороны, пол человека является далеко не показателем физической подготовки сотрудника.

Ко второй причине ограничения конституционного права на равный доступ следует отнести следующее. Одной из важной проблемой уголовно-исполнительной системы является некомплект младше начальствующего состава. Службу охраны и конвоирования данная проблема не обходит стороной.

Здесь речь идет о сотрудниках, использующих право на отпуск по уходу за ребенком, иными словами, декретный отпуск. Но проблема здесь даже не в декретном отпуске. Казалось бы, в чем трудности? Использовал сотрудник право на декретный отпуск, взяли временно на его место другого со-

трудника. Законодательство РФ предусматривает временное замещение должностей лиц, использующих отпуск по уходу за ребенком.

Так, сотрудник женщина, узнав о своей беременности, не может в полной мере исполнять свои обязанности, так как служба в охране и конвоировании является достаточно тяжелой. Как правило, данный сотрудник получает справку об освобождении от несения службы в ночное время, службы с оружием, от физической и огневой подготовки. Казалось бы, в других отделах и службах тоже есть сотрудники женщины, которые также освобождаются от данных занятий. Но здесь есть огромная разница. Различие заключается в том, что служба охраны напрямую связана с оружием, физической и огневой подготовки, а в других отделах это является второстепенным. Таким образом, сотрудник не может исполнять свои обязанности. И это длится достаточно долгое время, как правило на протяжении всего срока беременности, то есть все 9 месяцев, затем 70 дней после родов, далее сотруднику предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск и только после этого он выходит в отпуск по уходу за ребенком. И только после ухода сотрудника в отпуск по уходу за ребенком разрешается замещать данную должность. По итогу: сотрудник в течение года не может исполнять свои обязанности, и его должность не может быть замещена. И в результате данной ситуации руководитель подразделения понимает всю эту ситуацию, негативно относится при приеме на службу сотрудника женщины. В результате законодательная неурегулированность вынуждает ограничивать конституционное право на равный доступ к государственной службе в зависимости от пола гражданина.

Возможно, одним из выходов данной ситуации, послужило бы предположение возможности замещение должностей до ухода сотрудника в отпуск по уходу за ребенком.

Создание комиссии по рассмотрению кандидатов на службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы позволит полностью реализовать конституционное право на равный доступ к государственной службе и снизит коррупционные случаи при устройстве на службу.

## Библиографический список

### Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 04 июля 2020 г.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 05 апреля 2021 г. № 59-ФЗ [принят 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 05 апреля 2021 г.
3. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ [принят 19 июля 2018 г. № 197 -ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 апреля 2021 г.
4. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ [принят 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 23 мая 2016 г.
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 26 мая 2021 г. № 152-ФЗ [принят 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 26 мая 2021 г.
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ [принят 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 апреля 2021 г.

7. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2014 г. № 26-П // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 31 октября 2014 г.

### **Научные, учебные, справочные издания**

8. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М: Норма, 2008. – 311 с.

9. Воротников Р. А. Принципы государственной гражданской службы / Р. А. Воротников // Гарантии прав в Российской Федерации и международном права: сборник статей Международной научно-практической конференции (26 октября 2017 г.). – Казань: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна», 2017. – С. 17-21.

10. Гусев А. Б. Государственная служба в решениях Конституционного Суда России / А. Б. Гусев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2007. – № 6 (275). – С. 96-99.

11. Манохин В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М.: Юридическая литература, 1966. – 195 с.

12. Охотский Е. В. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / Е. В. Охотский. – Ростов-на-Дону: Издательство Феникс, 1998. – 640 с.

13. Протасова А. В. Совершенствование механизма обеспечения равного доступа на государственную службу / А. В. Протасова // Государство и общество России в контексте современных геополитических вызовов: новации, экономика, перспективы: Материалы XII Всероссийской научно-

практической конференции (05 февраля 2021 г.). – Чебоксары: Издательско-полиграфическая компания «Новое время», 2021. – С. 69-74.

14. Стариллов Ю. Н. Административное право: в 2-х т. ч. 2. Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю. Н. Стариллов. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – 389 с.

15. Туркина П. А. Административно-правовые гарантии равного доступа к государственной службе / П. А. Туркина // Актуальные вопросы гуманитарных и общественных наук: Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (12 ноября 2019 года). – Санкт-Петербург: Общество с ограниченной ответственностью «Фора-принт», 2019. – С. 55-59.

16. Усеев Р. З. Охрана и конвоирование в уголовно-исполнительной системе - институты уголовно-исполнительного права и средства обеспечения безопасности / Р. З. Усеев // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции (02-04 апреля 2019 г.). – Пермь: Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 29-33.

17. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации / Е. Н. Хазов, В. Е. Хазова. – М.: ЮНИТИ, 2017. – 439 с.

18. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебное пособие / В. В. Черепанов. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 575 с.

19. Чудакова С. Н. Особенности прохождения государственной службы в уголовно-исполнительной системе / С. Н. Чудакова, М. И. Коваль // Уголовно-исполнительная система на современном этапе и перспективы ее развития: Сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции (18–19 ноября 2020 г.). – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2020. – С. 236-239.

### Материалы периодической печати

20. Архиреева А. С. Система гарантий административно-правового статуса государственных служащих гражданского ведомства в Российской империи в XIX веке / А. С. Архиреева // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 25-2. – С. 94-98.

21. Бялт В. С. Конституционное право граждан России на равный доступ к государственной службе: проблемы и пути решения / В. С. Бялт, Х. Х. Лойт // Инновационная наука. – 2016. – № 5-2 (17). – С. 199-199.

22. Герман П. В. Ограничения конституционного права на равный доступ к государственной службе / П. В. Герман // Аллея науки. – 2019. – № 12 (39). – С. 576-579.

23. Гукова Ж. А. Система прав и обязанностей государственного гражданского служащего Российской Федерации как выражение его административно-правового статуса / Ж. А. Гукова // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. – 2012. – № 15. – С. 6-9.

24. Дикажев М. М. Государственная служба России: становление и развитие / М. М. Дикажев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – №2. – С. 15-16.

25. Гусев А. В. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации / А. В. Гусев // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 6 (30). – С. 15-22.

26. Елисеева А. А. Конституционные гарантии права на равный доступ к государственной службе / А. А. Елисеева, Д. А. Мячин // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2013. – № 3 (47). – С. 56-58.

27. Зайцев М. С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях /

М. С. Зайцев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 2 (26). – С. 209-212.

28. Иваненко И. Н. О системе государственной службы Российской Федерации / И. Н. Иваненко, Р. Р. Чермит, А. Ю. Ачмиз // Научный журнал КубГАУ. – 2017. – № 128. – С. 55-57.

29. Каллагов Т. Э. Государственные гарантии народовластия в России / Т. Э. Каллагов // Образование и право. – 2015. – № 1 (65). – С. 23-27.

30. Карев Д. А. Конституционный принцип равенства в служебных правоотношениях / Д. А. Карев // Вестник Воронежского государственного университета. – 2018. – № 1 (32). – С. 53-56.

31. Киричек Е. В. Политические права и свободы граждан России: федеральные и региональные уровни / Е. В. Киричек // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 2. – С. 22-24.

32. Козлова А. Н. Особенности реализации права граждан при прохождении государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. Н. Козлова // Научные горизонты. – 2018. – № 10 (14). – С. 997-101.

33. Краснобаева Л. А. Правовая основа права граждан на равный доступ к государственной службе / Л. А. Краснобаева // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. – 2011. – № 3 (66). – С. 53-58.

34. Лойт Х. Х. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации: теоретико-правовой аспект / Х. Х. Лойт, В. С. Бялт // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2016. – № 1. – С. 12-16.

35. Моисеев Е. А. Конституционно-правовой механизм защиты права граждан Российской Федерации / Е. А. Моисеев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3. – С. 214-216.

36. Соколова Д. О. Государственная служба как институт административного права / Д. О. Соколова, Д. А. Коровин // Эпомен. – 2020. – № 50. – С. 276-281.

37. Трифонов В. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе в контексте прав и свобод человека и гражданина / В. А. Трифонов // Мир политики и социологии. – 2015. – № 8. – С. 109-112.

38. Трифонов В. А. Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел / В. А. Трифонов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 4. – С. 96-101.

39. Халиков М. С. Государственная служба в системе государственного управления / М. С. Халиков // Коммуникология: электронный научный журнал. – 2018. – №2. – С. 54-59.

40. Харахулах Е. С. Государственная служба и правовой статус государственного служащего как административно-правовой институт / Е. С. Харахулах // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». – 2018. – № 10-2. – С. 261-169.

41. Юргина Ю. А. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе / Ю. А. Юргина // Научный альманах. – 2016. – № 12-1 (26). – С. 412-418.

42. Юргина Ю. А. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе / Ю. А. Юргина // Научный альманах. – 2016. – № 12-1(26). – С. 417.

### **Диссертации и авторефераты**

43. Елфимова Е. В. Конституционно-правовые основы службы в органах внутренних дел как вида государственной службы: теоретические вопросы: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Елфимова. – Челябинск: Челябинский государственный университет, 2007. – 217 с.

44. Трифонов В. А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе и особенности его реализации в органах

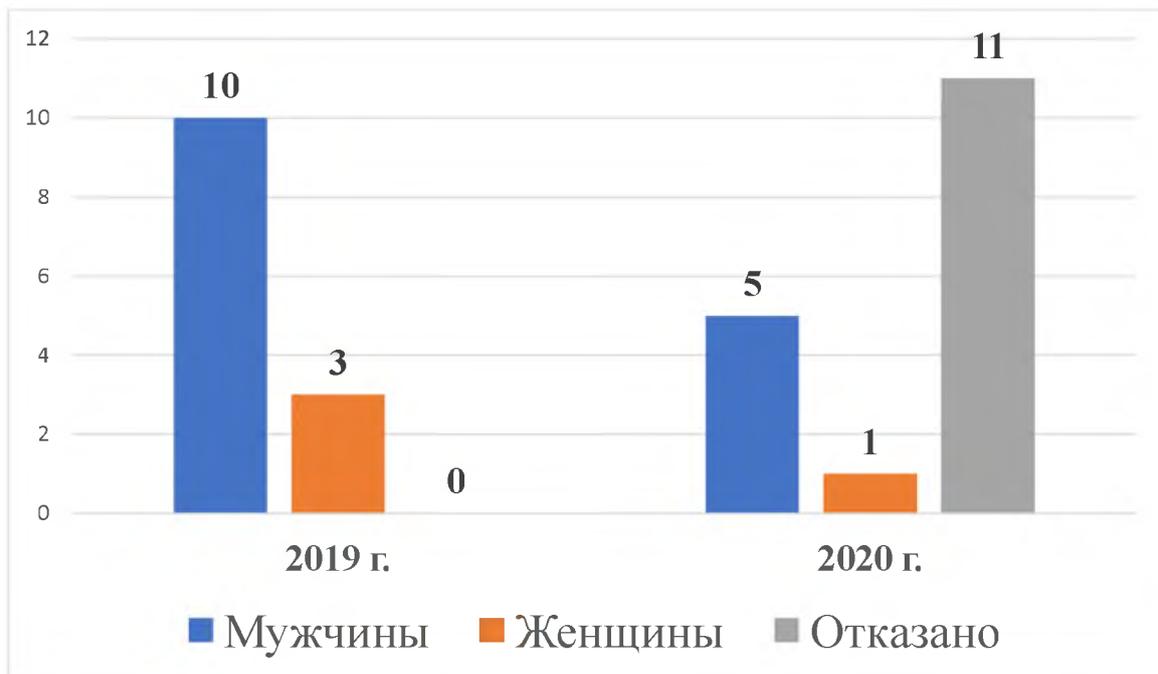
внутренних дел Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук / В. А. Трифонов. – М.: Московский университет МВД РФ им. В. Я. Кикотя, 2018. – 31 с.

### **Материалы юридической практики**

45. Материалы, собранные в ходе преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области / А. А. Шлычек (неопубликованный акт).

46. Статистические данные из Журнала учета кандидатов на службу ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области (неопубликованный акт).

**Данные о количестве кандидатов, принимаемых на службу в ФКУ ИК-5  
УФСИН России по Тамбовской области<sup>46</sup>**



<sup>46</sup> Материалы, собранные в ходе преддипломной практики в ФКУ ИК-5 УФСИН России по Тамбовской области / А. А. Шлычек (неопубликованный акт).