

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи



ТРИФОНОВ

Виталий Анатольевич

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН
НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ
И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Астафичев Павел Александрович

Санкт-Петербург – 2025

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования права граждан на равный доступ к государственной службе	21
§ 1. Понятие и публично-правовое содержание права на равный доступ к службе в органах государственной власти	21
§ 2. Историко-правовые предпосылки формирования современного принципа равнодоступности государственной службы	39
§ 3. Особенности публично-правового обеспечения равного доступа к служебной деятельности в органах внутренних дел.....	57
Глава 2. Публично-правовые ограничения равного доступа к службе и проблемы защиты от дискриминации в органах внутренних дел.....	73
§ 1. Ограничения доступа к службе в органах внутренних дел лиц в связи с осуждением за преступление и ввиду уголовного преследования	73
§ 2. Правовые требования к образованию служащих в органах внутренних дел: публично-правовой аспект	90
§ 3. Гендерное равенство и его гарантии в системе службы в органах внутренних дел	103
§ 4. Возрастные правоограничения (эйджизм) службы в органах внутренних дел	113
Глава 3. Публично-правовые гарантии и механизм обеспечения равнодоступности службы в органах внутренних дел.....	126
§ 1. Конкурсный отбор как публично-правовая гарантия равнодоступности службы в органах внутренних дел.....	126
§ 2. Кадровая мобильность в правоохранительной системе и проблемы ее публично-правового обеспечения в деятельности органов внутренних дел	138
§ 3. Судебная защита сотрудников органов внутренних дел от необоснованного увольнения как средство обеспечения равного доступа к службе	149
Заключение	166
Библиографический список.....	173

ПРИЛОЖЕНИЯ	210
Приложение 1. Предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	210
Приложение 2. Методика социологического исследования по выявлению мнения экспертов в сфере обеспечения права на равный доступ к службе в органах внутренних дел	213
Приложение 3. АНКЕТА	214

Введение

Актуальность темы исследования. Служба в органах внутренних дел является видом государственно-служебной деятельности, который имеет общие черты с иными институтами публичной службы и ряд специфических особенностей, обусловленных публично-правовыми функциями и компетенцией полиции. Публичная служба основывается, главным образом, на принципах единоначалия, субординации и подчиненности; она сопряжена с дополнительными (по сравнению с трудовым законодательством) ограничениями, обязанностями, запретами и мерами юридической ответственности, что законодательно компенсируется соответствующими социальными гарантиями. Публичные служащие должны обладать надлежащими личными и деловыми качествами, чему способствует цензовая законодательная политика и профессиональный отбор.

Дополнительно к публично-правовым установлениям общего характера законодательство возлагает на органы внутренних дел функции и полномочия, включающие защиту государства и общества от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, розыск и дознание, производство по делам об административных правонарушениях, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В органах внутренних дел имеются собственные критерии оценки эффективности выполнения служебных обязанностей и показатели результативности службы, которые обусловлены предназначением полиции, доступом ряда сотрудников к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну, а также допустимостью применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Эти и ряд иных факторов предъявляют к публично-правовому регулированию служебной деятельности в органах внутренних дел дополнительные требования, которые подлежат адекватному учету в современной теории, законодательстве и правоприменительной практике.

Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2022 г. № 878 «Об установлении предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации» предусматривает установление данной численности с 1 января 2025 г. в количестве 938 856 единиц (сотрудников органов внутренних дел – 786 299, федеральных государственных гражданских служащих – 18 037, работников – 134 520). При этом, согласно официальному заявлению первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации от 2 февраля 2025 г., некомплект органов внутренних дел составляет 18,7 %, что в общей сложности охватывает 147 038 единиц; число вакансий за год увеличилось более чем на 33 000 и превысило 172 000 должностей; в 39-ти из 96-ти территориальных органов не хватает более 20 % сотрудников, в некоторых подразделениях некомплект достигает 40 %. В частности, нехватка кадров аттестованного состава в уголовном розыске составляет 23,9 %, в патрульно-постовой службе – 31,4 %, в подразделениях по контролю за оборотом наркотиков – 24,7 %, в органах предварительного следствия – 22,7 %.

Российская полиция функционирует в условиях демократической конституционной государственности, которая основывается на ценностях верховенства прав человека, равенства перед законом и судом, законности, беспристрастности правоохранительной системы, ее открытости и публичности, общественного доверия и взаимодействия с институтами гражданского общества. Сотрудники органов внутренних дел обязаны соблюдать, уважать и защищать права человека; ограничение данных прав, включая меры государственного принуждения, допускается полицией в точном соответствии с законом и строго до достижения законных целей. При этом сотрудники полиции как граждане России сами являются обладателями конституционных прав и свобод, они вправе использовать имеющиеся средства правовой защиты, включая административное обжалование и обращение в судебные инстанции.

В данных условиях возрастает публично-правовое значение нормы ст. 32 Конституции Российской Федерации (далее по тексту – Основной закон РФ, Конституция РФ) о равном доступе граждан к государственной службе

применительно к деятельности органов внутренних дел. Это – гарантия обеспечения принципов конституционности и законности в кадровой политике современной российской полиции; одновременно средство реализации компетенции полиции и ограничительный механизм в деятельности органов внутренних дел. При подобных обстоятельствах представляется весьма актуальным исследование проблематики сущности конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе и публично-правового регулирования его реализации в органах внутренних дел. Актуальность темы обусловлена общими и специальными юридическими свойствами порядка поступления, прохождения и прекращения службы, правового положения и статуса сотрудников органов внутренних дел в условиях действия конституционных гарантий о разумной доступности службы и соблюдении, при этом, принципа юридического равенства.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретико-методологические и конституционные основы права граждан на равный доступ к публичной службе исследовали в своих трудах С. А. Авакьян, К. В. Арановский, О. И. Баженова, Н. А. Богданова, Д. С. Велиева, В. В. Вискулова, Г. А. Гаджиев, В. В. Гошуляк, И. Г. Дудко, Л. Б. Ескина, Т. В. Заметина, В. Т. Кабышев, С. Д. Князев, О. А. Кожевников, В. В. Комарова, Г. Н. Комкова, И. А. Кравец, С. Э. Либанова, А. А. Ливеровский, М. А. Липчанская, А. Ф. Малый, Г. Б. Романовский, Г. Д. Садовникова, М. С. Саликов, В. В. Таболин, Л. А. Тхабисимова, В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев и др. Историко-правовым и административно-правовым предпосылкам формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы посвятили свои работы такие ученые, как: П. А. Астафичев, М. А. Афанасьева, М. В. Баранова, Г. Г. Бернацкий, Т. М. Бялкина, Е. В. Гриценко, М. Ю. Дитятковский, А. В. Колесников, Е. С. Зайцева, Б. В. Змерзлый, А. С. Кац, Е. Ю. Киреева, А. А. Кондрашев, А. А. Ларичев, А. В. Мартынов, Н. С. Нижник, В. В. Полянский, Ф. П. Румянцев, В. Г. Румянцева, А. С. Туманова, В. П. Уманская, В. С. Хижняк, О. И. Чердаков, К. В. Черкасов, Е. С. Шугрина

и др. Проблемы реализации конституционного права на равный доступ к службе в зависимости от ее видов изучали Н. П. Балашова, А. В. Безруков, О. В. Гречкина, В. Д. Зорькин, А. И. Каплунов, Г. Л. Минаков, И. С. Назарова, М. В. Пресняков, Р. А. Ромашов, Б. В. Россинский, Г. В. Синцов, Ю. Н. Старилов, В. В. Тишаев, В. Ю. Ухов, Е. Н. Хазов и др.

Среди диссертаций по смежной проблематике следует выделить исследования М. П. Афанасьевой «Обеспечение в России конституционного права на равный доступ к публичной службе» (2022)¹; А. М. Боброва «Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации» (2011)²; О. А. Галанина «Организация работы с резервом назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы» (2010)³; Ю. А. Зенцовой «Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел» (2010)⁴; Н. М. Казанцева «Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ» (2000)⁵; А. С. Каца «Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе» (2000)⁶; В. В. Романовой «Служба женщин в органах внутренних дел: правовые и организационные аспекты» (2007)⁷; Э. М. Филипповой «Правовые и организационные основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции)» (2005)⁸.

¹ Афанасьева М. П. Обеспечение в России конституционного права на равный доступ к публичной службе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. П. Афанасьева. – Белгород, 2022. – 189 с.

² Бобров А. М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. М. Боброва. – М., 2011. – 242 с.

³ Галанин О. А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации в свете требований административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. А. Галанин. – М., 2010. – 239 с.

⁴ Зенцова Ю. А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю. А. Зенцова. – М., 2010. – 213 с.

⁵ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н. М. Казанцев. – М., 2000. – 493 с.

⁶ Кац А. С. Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. С. Кац. – Саратов, 2000. – 177 с.

⁷ Романова В. В. Служба женщин в органах внутренних дел: правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / В. В. Романова. – М., 2007. – 231 с.

⁸ Филиппова Э. М. Правовые и организационные основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Э. М. Филиппова. – Челябинск, 2005. – 210 с.

Вместе с тем, комплексного и всестороннего исследования применительно к современному состоянию законодательства и правоприменительной практики заявленная проблематика публично-правовой науки не получила.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в публично-правовом механизме обеспечения равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел.

Предметом исследования являются нормы Конституции Российской Федерации, международных нормативных правовых актов, федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов в сфере регулирования изучаемой области общественных отношений; статистические сведения о кадровой политике в органах внутренних дел; материалы судебной и иной правоприменительной практики.

Целью диссертационной работы выступает разработка теоретически обоснованных концептуальных положений, направленных на обеспечение и реализацию конституционного права на равный доступ к публичной службе в деятельности органов внутренних дел; выявление соответствующих публично-правовых проблем, определение путей их решения; выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Достижению заявленной цели послужило решение **следующих задач**:

- обосновать понятие, выявить сущность и конституционно-правовое содержание права на равный доступ к государственной и муниципальной службе;
- дать характеристику историко-правовым предпосылкам формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы;
- систематизировать теоретико-методологические основы реализации конституционного права на равный доступ к службе в органах внутренних дел;
- оценить пределы ограничения доступа к службе в органах внутренних дел по основаниям имевшейся в прошлом судимости и фактов уголовного преследования;
- выявить правовые требования к образованию служащих в органах внутренних дел в конституционно-правовом аспекте;

- обосновать необходимость дифференцированного и сбалансированного подхода к обеспечению гендерного равенства в системе службы в органах внутренних дел;
- определить и аргументировать научно обоснованные границы возрастных ограничений службы в органах внутренних дел;
- исследовать и предложить пути совершенствования конкурсного отбора как средства обеспечения равнодоступности службы в органах внутренних дел;
- выявить достоинства и недостатки инструментария кадровой мобильности в правоохранительной системе, проблемы ее публично-правового обеспечения применительно к деятельности органов внутренних дел;
- систематизировать практику судов общей юрисдикции по делам о законности увольнения сотрудников органов внутренних дел в аспекте обеспечения принципа равного доступа граждан к государственной службе.

Методологическая основа диссертационного исследования опиралась на сочетание общих и специальных подходов к познанию проблем конституционного и административного права: анализа и синтеза, индукции и дедукции, диалектики; системно-структурного и системно-функционального изучения, сравнительного правоведения, историко-правового метода. Использовались методы формальной логики, включая описание, классификацию и систематизацию. При изучении теоретико-методологических основ права граждан на равный доступ к публичной службе применялся междисциплинарный подход, гносеологический метод восхождения от абстрактного к конкретному. Исследование историко-правовых предпосылок формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы потребовало привлечения метода историко-правового анализа. При выявлении особенностей конституционно-правового обеспечения равного доступа к служебной деятельности в зависимости от видов публичной службы широко использовались методы анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Теоретико-методологические основы реализации конституционного права на равный доступ к службе в органах внутренних дел предполагали расширенное

применение методов дифференциации, классификации, выявления общего и особенного. При исследовании проблем ограничения доступа к службе в органах внутренних дел лиц с криминальным прошлым, правовых требований к образованию служащих, гендерного равенства и его гарантий в системе службы в органах внутренних дел, возрастных правоограничений – использовались методы конкретного социально-правового исследования, статистические и эмпирико-прикладные подходы. Специфика исследования конкурсного отбора как конституционной гарантии равнодоступности службы в органах внутренних дел, а также кадровой мобильности в правоохранительной системе – потребовали расширенного привлечения к научной работе методов сравнительного правоведения.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области конституционного и административного права, а также социальной философии, теории государства и права: С. А. Авакьяна, Ю. Е. Аврутина, Д. Н. Бахраха, Н. С. Бондаря, Л. Б. Ескиной, В. Д. Зорькина, В. Т. Кабышева, С. Д. Князева, Ю. М. Козлова, А. Н. Кокотова, О. Е. Кутафина, В. М. Манохина, Н. Л. Пешина, М. С. Саликова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и многих других выдающихся исследователей.

Правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные подзаконные нормативные правовые акты, в значительной степени – акты ведомственного нормотворчества Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Правовая база исследования охватывает также широкий круг постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся реализации конституционного права граждан на равный доступ к публичной службе и деятельности органов внутренних дел.

Эмпирическая основа исследования включает дополнительные источники информации правового значения, в том числе данные официальных сайтов

органов публичной власти, материалы заседаний и совещаний в органах внутренних дел, рекомендации экспертов, официальные статистические документы, результаты социологического исследования в форме анкетирования (приложения 2, 3).

Научная новизна работы определяется тем, что диссертация посвящена разработке целостной теоретико-методологической основы реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел с учетом следующих определяющих факторов: правовые требования к образованию служащих; гендерное равенство; возрастные правоограничения (эйджизм); конкурсный отбор; кадровая мобильность.

К элементам научной новизны относятся следующие теоретические и практически прикладные результаты:

– *определено значение* образовательного ценза, который сам по себе не может рассматриваться как противоправное основание для ограничения равенства доступа к публичной службе; *доказано*, что его конституционно-правовая сущность проявляется в обеспечении публичной службы высококвалифицированными кадрами на основе критерия профессионализма, подтвержденного соответствующими документами об образовании установленного государством образца;

– *представлен авторский подход* к проблеме гендерной асимметрии при положительной динамике ее преодоления и конечной цели достижения конституционно требуемого гендерного баланса; *доказано*, что требуется дальнейшее преодоление негативной тенденции к «гендерной вертикали» (противоречие между количеством женщин-госслужащих и качеством занимаемых ими должностей), «доктрины стеклянного потолка» (эффект невидимого препятствия, который вынуждает женщин предпринимать больше усилий для карьерного роста либо сознательно отказываться от карьерных притязаний);

– *разработана концепция* противодействия эйджизму, который в сфере ординарных трудовых отношений представляет собой одну из форм

дискриминации по возрастному признаку, что оказывает девиантное воздействие на правоохранительную систему, склоняя ее к неконституционным дискриминационным практикам; *установлено*, что в системе правоохранительной службы это выражается, главным образом, в конституционном требовании эффективности служебной деятельности, гарантиях надежности системы защиты безопасности личности, общества и государства, в связи с чем к служащим предъявляются особые требования к дисциплине, профессиональной пригодности, физическим и волевым качествам;

– *предложена авторская модель* конкурсного отбора, который представляет собой не только средство реализации конституционного права граждан на равный доступ к публичной службе, но также обеспечения права служащих и претендующих на эти должности лиц на независимую оценку их квалификации, всестороннюю и объективную аттестацию их личных и деловых качеств;

– *дана теоретико-методологическая характеристика* кадровой мобильности, поскольку в правоохранительной деятельности наблюдаются отдельные факты нерациональной расстановки кадров, текучести служебного персонала, безынициативности в выполнении служебных обязанностей, излишней профессиональной стратификации, ограниченности штатных должностей.

На защиту выносятся следующие **положения**, которые являются новыми или содержат существенные элементы научной новизны.

1. Право равного доступа к государственной службе представляет гарантированную законом возможность для всех лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, на вступление с органами государства в служебные правоотношения, при реализации которых у граждан возникает правомочие на профессиональной основе и без ограничений дискриминационного характера практического участия в управлении делами государства. Данное право в его ценностной и формально-юридической объективизации можно рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую возможность каждому гражданину практически участвовать в управлении делами

государства, реализовать личностный потенциал, обеспечить его социальное развитие.

2. В основе историко-правовых предпосылок формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы находится дифференцированный подход к установлению цензов доступа: в допетровский период (сословные и религиозные цензы); в советской России (классовые, партийные и идеологические цензы); на раннем постсоветском этапе (формально-юридическое равенство, минимизация цензов); в современном государстве и праве (отражение посредством юридических цензов специфики доступа к отдельным видам службы).

3. Установлены и систематизированы критерии профессиональной подготовленности сотрудников органов внутренних дел, которые включают в себя психологическую, моральную, физическую и организационную способность граждан к службе в полиции. Данные критерии не являются дискриминирующими по смыслу ст. 19 Конституции РФ, но нуждаются в законодательной конкретизации в целях реализации требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исключая тем самым не делегированное законом ведомственное нормотворчество. Правотворческая деятельность МВД России должна охватывать, главным образом, организационно-правовые аспекты деятельности и не может затрагивать сферу ограничений конституционных прав и свобод, включая гарантированное Конституцией РФ право граждан на равный доступ к службе в полиции и в других структурных подразделениях МВД России как федерального органа исполнительной власти специальной компетенции в единой системе публичной власти.

4. Ввиду конституционно предопределенного требования высокой репутации для государственных служащих системы правоохранительных органов запрет на службу в полиции для лиц с криминальным прошлым должен быть абсолютным и бессрочным. Вместе с тем, в законодательстве и правоприменительной практике подлежат учету такие обстоятельства, как вступление в законную силу обвинительного приговора суда и лишь наличие

факта незавершенного уголовного преследования (презумпция невиновности); сохранение состава преступления или декриминализация деяния; нахождение в местах лишения свободы либо несение уголовной ответственности в иных формах; применение ограничения в отношении действующих сотрудников внутренних дел или только претендующих на замещение соответствующей должности в полиции. Кадровые решения в отношении сотрудников органов внутренних дел должны быть обусловлены и мотивированы совершением проступка, порочащего честь сотрудника полиции, как одного из обстоятельств, учитываемых в совокупности с другими критериями и условиями на основе установленной законом дискреции должностных лиц полиции. При этом судимость лица, даже если она снята или погашена, а также нахождение в местах лишения свободы за совершение декриминализованного деяния – безусловные основания для запрета службы в органах внутренних дел в силу закона. Конституционно допустимым является также законодательный запрет на поступление на службу в полицию лиц, которые подвергались уголовному преследованию и были освобождены от уголовной ответственности по ряду нереабилитирующих оснований (амнистия, истечение срока давности и др.).

5. Дефицит (нехватка, некомплект) кадров – существенная организационно-правовая проблема в деятельности современных органов внутренних дел, которая не должна преодолеваться посредством снижения требований к уровню образования и квалификации служащих полиции. Специфика функций органов внутренних дел – важный фактор, способствующий институционализации ценза юридического образования либо иной подготовки сотрудников полиции в правовой сфере посредством реализации соответствующих образовательных программ. Это не исключает предъявления ряда иных образовательных требований к лицам, которые в силу своего профессионального статуса должны обладать знаниями, навыками и умениями в сферах управления, экономики, медицины, педагогики. Завершение образовательных программ в ведомственных образовательных организациях системы МВД России юридически не дает преимуществ при реализации образовательного ценза, но подлежит соразмерному

учету как фактор, свидетельствующий о достижении определенного уровня профессиональной подготовленности к службе в полиции.

6. Законодательство о службе в органах внутренних дел не устанавливает различий службы мужчин и женщин, за исключением гарантий предоставления отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком, сроков аттестации и сокращенного служебного времени (для сотрудников женского пола, проходящих службу в местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями). Данный подход к правовому регулированию позволяет мужчинам и женщинам на равных основаниях притязать на доступ к службе полиции на любых имеющихся должностях, что свидетельствует об общей тенденции к преодолению в обществе гендерных стереотипов и предубеждений, исключению имиджа полиции как исключительно «мужской профессии». Гендерный баланс в кадровой политике органов внутренних дел оказывает благоприятное воздействие на общественное доверие и поддержку граждан; способствует дальнейшей гуманизации полиции, снижению ее репрессивной функции, превалированию превенции над принуждением. При этом законодательство, правомерно исключая гендерную дискриминацию, не в полной мере использует требуемые в государственно-правовой системе механизмы гендерной дифференциации (физиологические особенности организма женщины, ее репродуктивного здоровья, требования к физической подготовке). В силу норм ст.ст. 19, 32 и 55 Конституции РФ данные различия, исключения, предпочтения и ограничения подлежат регулированию, главным образом, на законодательном уровне.

7. Предусмотренный законодательством предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел соответствует конституционным критериям разумной гибкости правового регулирования в зависимости от таких юридических обстоятельств, как: должностной статус (65 – 60 – 55 – 50 лет); наличие ученой степени доктора наук и служба в образовательной или научной организации системы МВД России (65 лет). Равенство доступа к службе в органах внутренних дел достигается, в данном случае, ввиду общего правила

о прекращении контракта и увольнении сотрудника по достижению предельного возраста; равного права на заключение дополнительного контракта до пяти лет (при условиях положительной последней аттестации, соответствия требованиям к состоянию здоровья, согласия и рапорта служащего). Конституционно-правовые принципы, ценности и нормы в данной сфере опираются на презумпцию, что в соответствующих возрастных границах профессиональные качества обычно сохраняются в норме и не причиняют ущерба конституционно значимым публичным интересам. Конституционное требование равного доступа к публичной службе гарантируется неустранением из законодательства возрастных ограничений, но адекватной системой компенсации посредством мер социальной защищенности служащих в органах внутренних дел.

8. Конкурсный отбор – одно из основных средств обеспечения равенства доступа к публичной службе на стадии первичного поступления и в целях гарантирования равных условий для карьерного роста, однако в системе органов внутренних дел он используется весьма фрагментарно, главным образом, – в целях комплектования кадров в учебных и научных подразделениях ведомственных образовательных организаций. В связи с этим доказывается необходимость совершенствования организации конкурсных процедур и последовательного расширения перечня должностей, замещаемых по конкурсу. Процедура конкурсного отбора должна включать: публичное размещение информации о конкурсе; прозрачный механизм приема документов и допуска к конкурсу; формирование независимой и беспристрастной конкурсной комиссии; проведение конкурсной комиссией аттестации профессиональных качеств (собеседование, тестирование, проверка реферата и др.); объективную оценку конкурсной комиссией личных качеств, в том числе, на основе компетентностного подхода (социально-психологические, мировоззренческие, морально-волевые, организационные показатели компетентности; этика, честность, инновационное мышление, мастерство управления как организационно значимые характеристики личности); принятие решения конкурсной комиссией (тайное или открытое голосование; вотирование простым или

квалифицированным большинством голосов либо требование единогласного волеизъявления членов конкурсной комиссии); доведение результатов конкурсного отбора до претендентов; учет результатов конкурсного отбора при формировании кадрового резерва и при комплектовании кадрами других структурных подразделений (особенно в отношении лиц, которые не одержали победы в конкурсе, но показали достаточно высокие результаты при использовании балльно-рейтинговой системы оценки их личных и деловых качеств).

9. Проблема дефицита (нехватки, некомплекта) кадров в органах внутренних дел может в значительной степени преодолеваться посредством использования инструментария профессиональной, территориальной, внутриведомственной и межведомственной (полиция, следствие, прокуратура) мобильности, что является одновременно одной из гарантий фактической обеспеченности равного доступа к публичной службе правоохранительной направленности. В современных условиях от служащих в полиции требуется подвижность, адаптивность к меняющимся обстоятельствам, включая готовность менять место жительства, осваивать новые технологии и формы деятельности. Для этого необходима более комплексная государственная поддержка, включая механизмы правового регулирования, краткосрочного и долгосрочного планирования. Основными публично-правовыми инструментами обеспечения данных целей являются, во-первых, конкурсное замещение должностей (состязание, деловое соперничество); во-вторых, аттестация (периодическая проверка профессиональных и личных качеств служащих); в-третьих, кадровый резерв (планирование потенциальной потребности в кадрах для своевременного обеспечения при открывшейся вакансии).

10. Конституционное право на равный доступ к службе в органах внутренних дел в силу своей юридической природы предполагает надлежащую судебную защиту от необоснованного увольнения сотрудников полиции, которые вправе рассчитывать на строгое соблюдение законности при осуществлении служебных проверок и вынесении решений об их увольнении из органов

внутренних дел; учет всего комплекса юридических обстоятельств (которые не исчерпываются одной лишь оценкой характера и тяжести дисциплинарного проступка, но также должны учитывать предшествующее служебное поведение, отношение к службе, личные и служебные качества, моральный облик, заслуги, поощрения и взыскания, мнение начальников и коллектива, иные обстоятельства). Конституционная природа права на доступ к службе в органах внутренних дел сама по себе не исключает возможность увольнения из полиции ввиду совершения сотрудниками дисциплинарных нарушений, однако особые конституционные гарантии ст. 32 Конституции РФ требуют, чтобы увольнение применялось как крайняя мера ответственности, основным критерием которой служила бы доказанная в надлежащей правовой процедуре несовместимость с дальнейшим прохождением службы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся понятия, сущности и конституционно-правового содержания права на равный доступ к государственной и муниципальной службе; историко-правовых предпосылок формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы; особенностей конституционно-правового обеспечения равного доступа к служебной деятельности в зависимости от видов публичной службы; теоретико-методологических основ реализации конституционного права на равный доступ к службе в органах внутренних дел с использованием инструментария конституционного и административного права.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на разрешение актуальных в фактической деятельности органов внутренних дел проблем ограничения доступа к службе; правовых требований к образованию служащих; обеспечения гендерного равенства и его гарантий; возрастных правоограничений; организации конкурсного отбора и кадровой мобильности в правоохранительной системе. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства (приложение 1). В учебном процессе материалы диссертации могут быть

использованы при преподавании курсов «Конституционное право России», «Административное право России», спецкурсов по правам человека и деятельности полиции.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается анализом научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, использованием официальных источников юридической практики.

Апробация результатов диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседании кафедры, выступлениях автора на научных конференциях, опубликованием статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях. Автор принял участие в следующих научных конференциях: «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (СПб., 2024); «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики» (Орел, 2024); «Российский конституционализм: уроки истории и современность (к 30-летию Конституции Российской Федерации 1993 года)» (СПб., 2023); «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2022» (Гатчина, 2022); «Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2023» (Гатчина, 2023); «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» (М., 2016); «Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора А. В. Зиновьева)» (СПб., 2015); «Вопросы юриспруденции: история и современность» (СПб., 2015); «Россия и современный мир: вызовы и угрозы политического развития» (СПб., 2014); «Проблемы защиты прав: история и современность» (СПб., 2013); «Человек. Культура. Общество. Право» (СПб., 2013); «Актуальные проблемы современного государства и права» (СПб., 2013); «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России в контексте современных научных исследований» (СПб., 2013); «Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора А. В. Зиновьева)» (СПб., 2012); «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России в контексте современных научных исследований» (СПб., 2012) и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена характером и объемом. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 10 параграфов, а также заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования права граждан на равный доступ к государственной службе

§ 1. Понятие и публично-правовое содержание права на равный доступ к службе в органах государственной власти

В современных реалиях общественной и государственной жизни проблема обеспечения принципа равенства граждан при замещении должностей на государственной службе является весьма важной, особенно в контексте становления институтов гражданского общества и формирования правового государства¹. Актуальность обозначенного вопроса возрастает в условиях конституционных преобразований последнего времени.

В юридической науке традиционным можно считать подход, согласно которому право на равный доступ к государственной службе относят к числу политических прав и свобод. В связи с этим можно говорить о «партипационной»² сущности указанного права. Посредством реализации права на равный доступ к государственной службе у граждан проявляется возможность участия в управлении государственными делами. Представляется, что это способствует укреплению публично-правовой природы государственной службы. Стоит согласиться с мнением М. А. Липчанской о том, что право граждан на равный доступ к государственной службе при своей реализации оказывает двойственное воздействие. С одной стороны, оно позволяет удовлетворить собственные потребности гражданина (построение карьеры на государственной службе). Одновременно данная форма участия граждан в управлении делами государства при своем использовании оказывает дополнительный социальный

¹ Аврутин Ю. Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. – СПб.: Юридический центр, 2017. С. 72.

² Партиципация (от лат. *participatio*) – участие или причастность (см.: Философский энциклопедический словарь. – М., 2012. С. 338.).

эффект, заключающийся в наступлении изменений, значимых для социума в целом (происходит ротация кадров на государственной службе)¹.

Согласно позиции М. В. Баглая, сущность данного конституционного права проявляется в предотвращении излишней бюрократизации государственных структур и превращения их в оторванную от народа самодовлеющую силу. Равный доступ к государственной службе позволяет осуществлять нормальную ротацию чиновничества и не допустить его превращения в закрытую касту². Равнодоступность государственной службы – своего рода ограничитель бюрократизации государственной власти, при этом государственный аппарат, если так можно выразиться, пополняется новыми здоровыми силами³.

В процессе становления института государственной службы на современном этапе развития государства важную роль играет Конституция РФ. В Основном законе РФ закреплено положение о равном доступе граждан к государственной службе, что, в свою очередь, позволило начать интенсивную работу по формированию нормативного правового массива, регулирующего государственно-служебные отношения, на основе данного конституционного положения и международных документов о правах человека⁴.

Закрепленный в Конституции РФ принцип равенства при поступлении на государственную службу позволяет гражданам получить возможность замещение должности государственного служащего, без какой-либо дискриминации в соответствии с имеющимися у них способностями и подготовкой. Конституционное положение ч. 4 ст. 32 Основного закона РФ о равном доступе к государственной службе развивает положения ч. 2 ст. 19, которой предусмотрена гарантия равенства прав и свобод человека и гражданина. Важно отметить, что перечисленные в ч. 2 данной статьи дискриминирующие

¹ Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 127.

² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 265.

³ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М., 2007. С. 94.

⁴ Ст. 21 «Всеобщей декларации прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета. 1995. Вып. 22-23. Ст. 25 Международного Пакта от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

обстоятельства не могут претендовать на абсолютность. К примеру, не вызывает сомнений необходимость владения государственным служащим государственным языком. Такое требование представляется полностью оправданным и не должно расцениваться как дискриминирующее. Однако в юридической литературе можно встретить мнение о том, что владение государственным языком как одно из условий для занятия государственной должности является достаточно спорным¹.

В сфере государственно-служебных отношений неприемлема дискриминация, при которой существует различие в правах и обязанностях человека по определенному признаку². В ситуации, когда представитель нанимателя не может объективно обосновать, чем вызваны различия в отношении к лицам, претендующим на замещение должности государственного служащего, возникает дискриминация. Данное понятие подразумевает всякого рода препятствия, осложняющие фактическое осуществление правомочий личности³.

Принцип равного доступа к государственной службе находит свое отражение также и в отраслевом законодательстве⁴. Одно лишь закрепление в законодательстве положения о равном доступе граждан к государственной службе не влечет за собой его «автоматического» осуществления. Доступность для граждан государственной службы на равной основе является юридической

¹ Антонова Н. М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 63–65.

² Конституционное право России: учебник / П. А. Астафичев. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2016. С. 57.

³ Антонова Н. М. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной службе как средство борьбы с коррупцией // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право (20). 2010. С. 77.

⁴ Ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; п. 3 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; п. 2 ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

возможностью, но еще не его осуществлением¹. Внимание исследователей привлекает и региональная специфика проблем².

Рассмотрим вопрос определения отраслевой принадлежности правового регулирования государственно-служебных отношений, возникающих при осуществлении права равного доступа граждан к государственной службе, в контексте подходов, принятых в административном праве и трудовом праве. Представители административно-правового подхода³ убеждены в том, что предусмотренное Конституцией РФ право на равный доступ к государственной службе не стоит считать формой осуществления права на труд. А. А. Гришковец справедливо указывает, что для современного этапа развития государственности справедливым будет сказать о том, что право на равенство граждан при доступе к государственной службе не следует называть формой осуществления права на труд, оно представляет собой самостоятельную форму реализации конституционного права на участие в управлении государственными делами. В связи с этим выглядит вполне закономерным тот факт, что в Основном законе РФ право на свободный выбор трудовой деятельности и право на равенство граждан при доступе к государственной службе предусмотрены разными статьями федеральной Конституции⁴.

Противоположного мнения придерживаются приверженцы подхода к регулированию государственно-служебных отношений, принятого в трудовом праве⁵. По убеждению Л. А. Чикановой, разделение трудовой деятельности и служебной «в принципе невозможно, поскольку любая профессиональная

¹ Зинченко Е. Ю., Хазов Е. Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок // Конституционализм и правоохранительная деятельность: материалы всероссийской научно-практической конференции / сост. С.Ю. Андрейцо. – СПб. 2020. С. 76–81.

² Курманов А. С. Конституционно-правовые основы права на равный доступ к государственной и муниципальной службе в Республике Башкортостан // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 4 (138). С. 119–122.

³ Такая позиция отстаивается в исследованиях известных отечественных ученых (прежде всего, ученых-административистов), научные работы которых использовались при написании данного параграфа настоящей диссертации.

⁴ Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М., 2003. С. 36.

⁵ Иванов С. А., Иванкина Т. В., Куренной А. М., Маврин С. П., Хохлов Е. Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 10.

деятельность по своему содержанию является трудом, т. е. целесообразной, осознанной и волевой человеческой деятельностью». Поэтому, как пишет Л.А. Чиканова, противопоставлять труд государственной службе, по меньшей мере, странно¹. Заслуживает внимания мнение С. Е. Чаннова, который полагает, что, становясь участниками государственно-служебных отношений, граждане параллельно осуществляют возможность свободно выбрать трудовую профессиональную деятельность и право равного доступа к публичной службе².

В связи с этим можно предположить, что при реализации права на равный доступ к государственной службе возникают правоотношения, которые одновременно регулируются как трудовым правом, так и административным правом. Несмотря на то, что трудовая деятельность и несение государственной службы имеют схожие с юридической точки зрения черты, при реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе не осуществляется право на труд.

Следующей важной проблемой является вопрос восприятия права на равный доступ к государственной службе как субъективного права гражданина или позиционирование данного права как условия обеспечения прав других граждан, не связанных с несением государственной службы. Можно также задаться вопросом о том, как пишет Н. М. Казанцев, является ли право на равный доступ к государственной службе совокупностью трех модусов публичного права: народное право на общие или публичные дела; народное право на государственные публично-юридические инстанции, государственного аппарата и государственной службы как совокупности материально-процессуальных инстанций разрешения этих дел; народное право участвовать в ведении (в рамках института государственной службы) и разрешения дел государства как народных общих дел³. В связи с этим уместно привести точку зрения профессора

¹ Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 4–61.

² Чаннов С. Е. Право на доступ к публичной службе Российской Федерации // Администратор суда. 2009. № 1. С. 40–44.

³ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. С. 21.

Г. В. Атаманчука. По мнению данного исследователя, в государственной службе определяющим является не право на равенство между отдельно взятыми гражданами к государственной службе, а обеспечение посредством несения государственной службы и исполнения соответствующих обязанностей, прав и свобод большинства граждан, которые не имеют непосредственного отношения к несению государственной службы¹.

Представляется, что вышеуказанный тезис о сущности права на равный доступ к государственной службе показывает доминирование публично-правовых начал государственной службы по отношению к субъективно-личностным. В современных реалиях такой подход вполне оправдан, но вместе с тем, происходит некоторое преуменьшение значимости правового равенства между отдельными кандидатами на государственную службу.

Интересное мнение высказано Председателем Конституционного Суда Российской Федерации. По мнению В. Д. Зорькина, являясь воплощением свободы гражданина в политической сфере, право участвовать в управлении делами государства характеризует не только субъективные правопритязания, связанные с наличием возможности для граждан индивидуально воздействовать на происходящие в государстве процессы, но и общественную значимость, и публичную потребность в устойчивой и действенной системе построения публичной государственной и муниципальной власти. При этом данное право включает в себя два сущностных компонента: субъективно-личностный и публично-правовой. В их соотношении во многом проявляются не только статусные параметры гражданина в политической области, но и общественно-юридическая природа этой сферы общественных отношений. Из этого вытекает важная юридическая характеристика права граждан на доступ к службе: обладая качествами субъективного и одновременно публичного политического права, оно

¹ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. – 2-е изд., доп. – М.: РАГС, 2008. С. 203.

может получать реализацию как на индивидуальной, так и на коллективной основе¹.

Рассмотренная выше проблема – не единственная при реализации принципа равенства на государственной службе. Так, Е. Н. Ламанов справедливо указывает, что проблемы осуществления равного права граждан на доступ к публичной службе связаны с низким уровнем развития институтов гражданского общества, посредством которых могло бы быть обеспечено правомочие личности на профессиональную компетентную работу по реализации компетенции государственных и муниципальных органов². Представляется, что исследуемое конституционное право может быть обеспечено посредством логически спланированной федеральной политики в области регулирования служебных правоотношений в части, касающейся допуска к публичной службе.

Установить содержание и роль конституционного права на равный доступ к государственной службе возможно при условии его рассмотрения в контексте соотношения с другими правами и свободами человека и гражданина. Н. И. Матузов, сравнивая разные виды прав и свобод личности, справедливо указывает на то, что среди всех правомочий человека и гражданина наибольшее развитие за весь период демократических преобразований в нашем государстве получили именно политические права и свободы³. Тем не менее, право равного доступа при замещении должностей публичной службы в сравнении с другими правами и свободами указанной группы не имело столь серьезного развития⁴, а также не стало объектом пристального внимания правоведов⁵.

При исследовании взаимосвязей права на равный доступ к государственной службе с иными конституционными правами и свободами следует рассмотреть основные понятия, характеризующие данную область юридической науки.

¹ Комментарий (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. – 2-е изд., пересм. – М.: Норма, 2011. (коммент. к ст. 32).

² Ламанов Е. Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 8.

³ Матузов Н. И. Права человека; время надежд и разочарований // Права человека: пути их реализации: материалы международной научно-практической конференции (8–10 октября 1998 г.). – Саратов, 1999. С. 72.

⁴ Кац А. С. Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. С. 110.

⁵ Ламанов Е. Н. Указ. соч. С. 8.

Таковыми понятиями стоит назвать «права», «свободы», «человек», «гражданин» и определить их сходства, а также отличия. Как отмечает А. В. Малько, «права человека по своей природе являются универсальной категорией, которая представляет собой возможность осуществлять пользование различными существующими благами, а также условиями безопасного, свободного существования личности во всем обществе в целом»¹. По словам М. В. Баглая и Б. Н. Габричидзе, «конституционные права и свободы – это наиболее значимые и необходимые для человека и гражданина права и свободы, именно посредством них происходит раскрытие естественного состояния свободы, а соответственно они получают высшую защиту со стороны государства»².

Применительно к своей юридической природе определения «права» и «свободы» в значительной степени похожи. Различие между данными понятиями в достаточной мере условно. И то, и другое означают вероятность в определенном виде и мере свободно выбирать вариант поведения – ведущий правовой компонент каждого права и свободы³. Однако анализ законодательства свидетельствует, что термин «свобода» подчеркивает более обширные возможности индивидуального выбора, не определяя итоги этого выбора⁴.

Отличия «человека» от «гражданина» при рассмотрении их в качестве обладателя прав и свобод вполне убедительно показаны в тексте Основного закона нашей страны. Права и свободы человека принадлежат всем контингентам населения государства, а именно: гражданам, иностранным гражданам, лицам без гражданства. Круг носителей прав и свобод в Конституции РФ обозначается различными словами, такими как: «лицо», «каждый», «все»⁵. При этом, когда речь

¹ Конституционное право России в вопросах и ответах. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. А. В. Малько. – М., 2003. С. 73.

² Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1996. С. 156.

³ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. – М., 1997. С. 131; Конституционное право России: учебное пособие / А. М. Осавелюк, Н. М. Чепурнова, Е. Н. Хазов и др. – М.: Юнити-Дана 2020. – 447 с.

⁴ Например, Конституция РФ гарантирует свободу совести и свободу вероисповедания каждому гражданину (ст. 28), свободу мысли и слова (ст. 29). К тому же термин «право» подразумевает конкретные действия человека (к примеру, право избирать и быть избранным).

⁵ К примеру, ст. ст. 19–30, 34, 35, 37, 39–51, 53, 54 Конституции РФ и др.

идет о политических правах и свободах, статьи Основного закона прямо на это указывают¹.

В конституционном законодательстве можно встретить многообразные группы прав и свобод личности, разделенные на основе различных критериев для классификации. Так, по «генерационному» основанию они могут быть причислены к поколениям прав и свобод. Под этим явлением принято понимать периоды становления и формирования разного рода представлений о сущности, содержании и механизмах осуществления прав и свобод². Достаточно распространенным в юридической науке критерием классификации прав и свобод выступает их содержание. Данное классификационное основание делит права и свободы на личные (гражданские), политические, социально-экономические, экологические и духовные.

Кроме того, права и свободы человека и гражданина можно разделить на две группы: «права человека» и «права гражданина». В этом случае классификация осуществляется по степени юридической связи лица с государством. Правами человека наделены все без исключения физические лица, находящиеся на территории государства. Правами гражданина (подданного) обладают только лица, имеющие гражданство (подданство) соответствующего государства³.

Вопреки тому, что право на равный доступ к государственной службе относится к числу политических прав, данное конституционное право связано с социальными правами⁴. Обусловлено это тем, что при осуществлении равного права на доступ к государственной службе создаются благоприятные условия для социального развития личности и повышения социального статуса лица. Исполнение обязанностей государственного служащего предполагает большую ответственность и профессионализм при осуществлении государственных

¹ Например, ст. ст. 31–33, 59–62 Конституции РФ.

² Антонович Б. А., Антонович Е. К. Права и свободы человека и гражданина в современном мире // Административное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 6.

³ Кац А. С. Указ соч. С. 112.

⁴ Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России: монография / Померлян А. Н., Санин В. Е., Хазов Е. Н., Хазова В. Е., Шакун Н. В. и др. – Новосибирск, 2020. – 132 с.

функций, а также возможность практического участия в управлении делами государства.

Данное конституционное право в его ценностной и формально-юридической объективизации можно рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую возможность каждому гражданину практически участвовать в управлении делами государства, реализовать личностный потенциал и его социальное развитие. Также оно может пониматься и истолковываться в качестве самостоятельного компонента конституционной аксиологии.

Поэтому нормативную модель права на равный доступ к государственной службе, содержащуюся в Основном законе нашей страны, необходимо рассматривать в ограниченном и полном смыслах. В ограниченном смысле это право закреплено в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ посредством конституционно-правового императива, отражающего, по сути, принципы формирования и реализации государственно-служебных отношений. В полном смысле конституционную модель равного доступа к публичной службе можно представить как многомерную юридическую конструкцию, обеспечивающую рассмотрение и реализацию полномочий личности в сфере государственной службы во взаимосвязи с фундаментальными конституционными ценностями, закрепленными в ст. ст. 2, 7, 13, 14, 17–19, 21, 26, 28–31, 32 (ч. 1, 2, 5), 62, 71, 72 Конституции РФ.

Под юридической конструкцией исследуемого правового явления мы понимаем нормативную модель, в которой отражается внутреннее, весьма непростое построение регламентированных нормами конституционного права общественных отношений, складывающихся в сфере осуществления принципа равнодоступности публичной службы. Как и любая модель, юридическая конструкция, по словам А. Ф. Черданцева, – это явление, которое можно представить как примитивный грубый образ правоотношений¹. Из этого следует,

¹ Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике // Правоведение. 1972. № 3. С. 12.

что конституционная модель рассматриваемого права выступает «упрощенным» образом отношений равнодоступности государственной службы. Определить содержание понятия права равенства к государственной службе для граждан может помочь установление сущности его составляющих.

Первым из таковых является понятие «служба». Оно может иметь различную смысловую нагрузку в зависимости от контекста, в котором употребляется. В этимологическом словаре службой называют какую-либо специальную область работы с относящимися к ней учреждениями¹. Авторы толкового словаря русского языка подразумевают под службой деятельность, работу служащего, место его деятельности. Из этого следует, что служащий – «это конкретное лицо, которое осуществляет свою деятельность на основании найма в различных сферах умственного труда, а служить – это соответственно выполнять определенную службу; осуществлять какую-либо деятельность для кого-то, реализовывать чью-нибудь волю, направлять всю свою деятельность для реализации пользы»². При наиболее широком смысле служба позиционируется как разновидность вознаграждаемой общественно полезной деятельности³.

Важно отметить, что в процессе своего труда служащий наряду с профессионально-техническими правилами сталкивается с нормами социальных отношений, в том числе с правовыми нормами. В процессе трудовой деятельности служащего присутствуют правовые отношения. Они выступают характерной особенностью его деятельности. Вступление в социальные отношения, в частности, правовые, с субъектами, которые для него являются объектом обслуживания, или, наоборот, с теми, кому он служит, – это особенность статуса служащего⁴.

В литературе встречаются различные виды служебной деятельности и их классификации. Д. Н. Бахрах предлагает классифицировать служебную деятельность, исходя из форм собственности того или иного учреждения. По

¹ Этимологический словарь современного русского языка. – М., 2010. Т. 2. С. 336.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. – М., 1997. С. 732.

³ Козбаненко В. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. – М., 1999. С. 18.

⁴ Конин Н. М. Административное право России. – М., 2004. С. 142, 143.

такому признаку указанный исследователь предлагает выделять следующие организации: частные, международные, иностранные и смешанные¹. Схожий подход демонстрирует Ю. Н. Старилов. Ученый классифицирует служащих и организации исходя из места, где ими выполняются обязанности. По данному классификационному критерию исследователь выделяет следующих служащих: органов государства, государственных учреждений, муниципальных органов, общественных организаций и объединений, органов управления иностранных и международных учреждений, смешанных организаций².

Еще один вариант классификации организаций дает В. М. Манохин. Ученый предлагает делить организации на государственные и негосударственные. В ракурсе данного подхода исследователь предлагает выделять государственную и негосударственную службу. К первому виду он причисляет службу в органах государства и военизированных формированиях. Ко второму виду службы данный автор, в частности, относит муниципальную службу, службу в общественных объединениях и организациях, аппарате политических движений, частных организациях³.

Также для целей нашего исследования важно определить содержание термина «государственная служба». Юристами дореволюционной России было сформулировано понятие государственной службы. Так, например, Н. Нелидов отмечал: «государственная служба по своей сущности – это некая совокупность отношений, которые определены правовыми нормами, при этом данный тип отношений существует между самим государством в лице конкретных органов и теми лицами, которые реализовывают в реальности его волю»⁴. В. В. Ивановский обозначает государственную службу как «договор, который считается свободным по своей сущности, из него вытекает одностороннее публично-обязательственное отношение частных лиц к самому носителю

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. – М., 1996. С. 99, 100.

² Старилов Ю. Н. Служебное право. – М., 1996. С. 129.

³ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. С. 15–19.

⁴ Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. – Ярославль, 1874. С. 8.

публичной власти, для того чтобы реализовать волю последнего»¹. О. Эйхельман под данным явлением рассматривал «исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалования, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии»².

Н. М. Казанцев определяет государственную службу как «институт, имеющий публично-правовой характер, на которого возложена обязанность осуществлять и обеспечивать должным образом нормы конституции, а также различные существующие законы государства, урегулированный за счет ряда юридических институтов конституционного, административного, трудового, уголовного и бюджетного законодательства, исполняемый гражданином, состоящим в публично-правовом отношении с государством»³. По мнению Ю. Н. Старилова, «в широком смысле государственную службу необходимо рассматривать в качестве должного выполнения органами государства кадровой функции в области управления и практическую деятельность всех лиц, выплата зарплаты которым происходит за счет средств государственного бюджета. Данные лица занимают соответствующую должность на постоянной или временной основе в аппарате органов государства, в том числе законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов, администрации государственных (казенных) предприятий»⁴. По словам А. В. Оболонского, это явление представляется ему в качестве вида трудовой деятельности, заключающегося в практической реализации государственных функций сотрудниками государственных учреждений⁵.

¹ Ивановский В. В. Русское государственное право. Ч. 1: Верховная власть и ее органы. – Казань, 1896. С. 578.

² Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. – Киев, 1890. С. 76.

³ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. С. 21.

⁴ Старилов Ю. Н. Служебное право. – М., 1996. С. 32.

⁵ Оболонский А. В. Государственная служба: комплексный подход: учебник. – М., 2009. С. 9.

Сущностные и содержательные особенности понятия «государственная служба», как мы полагаем, наиболее отражает определение, которое дает Г. В. Атаманчук. Согласно позиции названного исследователя, данное понятие подразумевает «с одной стороны, практическое, а с другой – профессиональное участие граждан в выполнении различных целей, а также функций государства за счет того, что исполняются различные государственные должности, которые были образованы в органах государственной власти». Для Г. В. Атаманчука это публичный социально-правовой институт, который включает в себя три основополагающих, взаимосвязанных друг с другом элемента: государство, государственный орган и государственную должность¹.

Подходы к определению понятия «государственная служба» в юридической науке различны. Обратимся к нормативно закреплённому определению исследуемого феномена: «Государственная служба Российской Федерации (далее – государственная служба) – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы) субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы субъектов Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации); федеральных территорий; органов публичной власти

¹ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, закон, теория, практика. С. 122.

федеральных территорий; лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории»¹.

Служебная деятельность в рамках публичной службы осуществляется путем замещения различного рода должностей государственного и муниципального управления. В связи с этим принципиально важным является разграничение сходных, но не тождественных понятий «государственная должность» и «должность государственной службы». Государственными должностями являются административные и политические должности высшего уровня, и по смыслу ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы»² они не относятся к государственной службе, и тем самым лица, их занимающие, не имеют статуса государственного служащего. К примеру, к государственным должностям относятся Президент Российской Федерации; Председатель Государственной Думы и Совета Федерации; Председатель Правительства Российской Федерации; федеральный министр; судья Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации; судья федерального суда; Генеральный прокурор Российской Федерации и ряд других³.

В рамках настоящего исследования «государственная служба» рассматривается как категория конституционного права⁴. Также следует сказать, что в качестве категории конституционно-правовой науки государственная

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ Важно обратить внимание на то, что приведенные статьи являются статьями Конституции РФ, хотя из текста Конституции не следует, что это государственные должности. Перечень государственных должностей установлен Указом Президента РФ № 32 «О государственных должностях РФ» от 11.01.1995 г. (в ред. от 12.07.2012 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

⁴ Елфимова Е. В. Конституционно-правовые основы службы в ОВД как вида государственной службы: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Е. В. Елфимова. – Челябинск, 2007. С. 35.

служба представляет собой форму осуществления конституционного принципа равенства при замещении должностей публичной службы¹.

Таким образом, исследование государственно-служебных отношений в контексте реализации и защиты права равного доступа граждан к государственной службе следует относить к конституционно-правовой и административно-правовой материи. В связи с этим уместно будет привести мнение А. Ф. Ноздрачева, который отмечает, что если Основной закон нашей страны закрепляет институт государственной службы, то соответственно этому служебные правоотношения с особым структурным построением обязанностей выступают составным компонентом конституционно-правового порядка также как и конституционные права². По словам С. Е. Чаннова, «на современном этапе конституционного развития Российского государства более правильным нам видится закрепление права равного доступа граждан к публичной службе, которое бы объединяло и право на доступ к государственной службе, и право на доступ к муниципальной»³.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Право равного доступа к государственной службе представляет правомочие для всех лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, на вступление с органами государства в служебные отношения, при реализации которого у граждан возникает возможность на профессиональной основе и без ограничений дискриминационного характера практического участия в управлении делами государства. Данное право в его ценностной и формально-юридической объективизации можно рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую каждому гражданину практически участвовать в управлении делами государства, реализовать личностный потенциал, а также его социальное развитие. Оно может пониматься

¹ Прудников А. С., Авсеенко В. И. Конституционное право России: учебник для студентов вузов. Т. 1. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. С. 687; Лучин В. О., Эбзеев Б. С., Хазов Е. Н., Белоновский В. Н., Эриашвили Н. Д. и др. Конституционное право России. – 10-е изд., перераб. и доп. – М., 2019. – 687 с.

² Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. – М., 1999. С. 69, 160, 531, 574–576.

³ Чаннов С. Е. Право на доступ к публичной службе Российской Федерации // Администратор суда. 2009. № 1. С. 42.

и истолковываться в качестве самостоятельного компонента конституционной аксиологии или как составная часть общей совокупной конституционной аксиологии. В ракурсе этого подхода нормативную модель исследуемого права, содержащуюся в Конституции РФ, следует рассматривать в ограниченном и полном смыслах.

В ограниченном смысле данное правомочие установлено в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ посредством конституционно-правового императива, отражающего, по сути, принципы формирования и реализации государственно-служебных отношений. В полном смысле конституционную модель равного доступа граждан к публичной службе следует представлять как многомерную юридическую конструкцию, обеспечивающую рассмотрение и реализацию полномочий личности в сфере государственной службы во взаимосвязи с фундаментальными конституционными ценностями, закрепленными в ст.ст. 2, 7, 13, 14, 17–19, 21, 26, 28–31, 32 (ч. 1, 2, 5), 62, 71, 72 Конституции РФ.

В юридической науке нет единства мнений относительно отраслевой принадлежности в регулировании государственно-служебных отношений в части, касающейся реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе. Полагаем, что предпочтительнее, с нашей точки зрения, говорить о том, что отношения равнодоступности государственной службы в равной степени регулируются как трудовым, так и служебным правом. Однако приоритет в правовом регулировании данных отношений чаще имеют нормы государственно-служебного законодательства.

Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе имеет сложную юридическую природу с позиции соотношения в нем частных и публично-правовых начал. С одной стороны, при реализации данного права удовлетворяются субъективные потребности граждан, с другой – обеспечиваются права граждан, не связанные с несением государственной службы.

Анализ подходов к пониманию содержания понятия «государственная служба» позволяет выделить две формы позиционирования данного правового

феномена: 1) форма реализации конституционного положения о равенстве при доступе к участию в управлении государственными делами; 2) форма профессиональной деятельности, при которой осуществляется исполнение полномочий органов государства.

Право на равный доступ к государственной службе относится к числу гарантированных законом форм *участия граждан* в публично-властной деятельности («патрипация»), но не формой непосредственного *осуществления народом или населением* принадлежащей ему суверенной власти (референдум, выборы).

Равный доступ к государственной службе защищает общество от бюрократизации аппарата государственных органов, превращения его в недоступную «касту», обеспечивает связь публичной власти с народом и разумную ротацию кадров. В силу конституционного права на равный доступ к государственной службе, должна быть исключена дискриминация, т. е. необоснованное отступление от равенства перед законом и судом (законодатель не вправе вводить различия в правах и обязанностях лиц, если это не имеет под собой разумного и объективного основания). При этом не все признаки, которые указаны в ст. 19 Конституции РФ, являются дискриминирующими применительно к институту государственной службы (требование знания государственного языка).

Право на равный доступ к государственной службе имеет субъективно-личностный и публично-правовой аспекты; проявляется в индивидуальной и, отчасти, коллективной формах; является, главным образом, субъективным «правом», но и конституционной «свободой»; связано цензом гражданства (это не право «человека», но право «гражданина»); относится к группе «политических конституционных прав», при этом корреспондирует социально-экономическим правам (включая не только право на труд, но также на социальное развитие и на повышение общественного статуса).

В отличие от трудовых отношений, государственная служба связана деятельностью государственного аппарата (системы государственных органов)

и с замещением гражданами соответствующих должностей (не все должности в государственном аппарате относятся к категории «должностей государственной службы»). Дифференциация в современной юридической науке «права на труд» и «права на равный доступ к государственной службе», «государственно-служебных отношений как предмета административного права» и «трудовых отношений как предмета трудового права» – закономерный результат государственно-правового развития России, что свидетельствует об общей тенденции выделения государственно-служебных отношений в отдельную сферу правового регулирования, которой в наибольшей степени соответствует методология административного права.

§ 2. Историко-правовые предпосылки формирования современного принципа равнодоступности государственной службы

Сложившееся к настоящему времени законодательство, регулирующее государственно-служебные отношения, в том числе в сфере доступа к государственной службе, – это результат длительного становления и формирования правовых источников, которые определяли процедуру поступления на государственную службу («государеву службу») на разных исторических этапах существования российского государства.

Л. Т. Жанузакова и М. Т. Досжанова справедливо указывают, что исследуемое право направлено на реализацию целей государства¹. Для того чтобы изучить процесс становления отечественного законодательства о государственной (государевой) службе, используем исторический подход. В основе данного подхода лежит изучение того или иного социального процесса или явления по

¹ Жанузакова Л. Т., Досжанова М. Т. Право граждан на равный доступ к государственной службе в контексте современных реформ // Вестник университета Туран. 2017. № 2 (74). С. 267–270.

выбранным параметрам изменений в рамках определенного отрезка времени¹. Исследование законодательного регулирования государственной службы осуществим посредством метода периодизации. Важность периодизации обусловлена значимостью определения характера динамики рассматриваемого процесса или явления. Также важным является установление базовых особенностей, тенденций и закономерностей социальных процессов (явлений).

В рамках процедуры периодизации процесса становления и формирования законодательства о государственной службе можно выделить ряд стадий: 1) отбор и аргументация характеристик (параметров) исторического процесса изменения законодательства, определяющего порядок доступа к государственной службе на разных этапах отечественной истории; 2) исследование информации о доступе к государственной (государевой) службе с использованием выбранных характеристик; 3) выявление характера динамики избранных параметров, отбор по каждому хронологическому отрезку монотонных и скачкообразных колебаний; 4) формирование картины динамики избранных параметров в общей совокупности, установление взаимосвязей и взаимообусловленностей данных характеристик на протяжении всего изучаемого периода времени; 5) определение, а также разграничение периодов (этапов) становления и формирования законодательства, регулирующего доступ граждан страны к службе.

На первом этапе необходимо установить номенклатуру критериев оценки изучаемого явления. Данная стадия занимает важнейшее место в процедуре периодизации. Применительно к нашему исследованию она подразумевает, что для изучения процесса становления и развития законодательства, которое регулирует доступ к службе, важно выработать ряд критериев, которые в совокупности будут как можно более полно характеризовать рассматриваемый процесс. В юридической науке частично представлены такого рода критерии².

¹ Чшиев Т. Г. Методические вопросы историко-правового исследования деятельности государства в области снижения негативного влияния транспорта на окружающую среду // Сборник трудов Санкт-Петербургской юридической академии. 2007. № 2-3. С. 46.

² Лукьянцев В. П., Очередыко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Общество и природа в дореволюционной России: правовой анализ: монография. – СПб., 2003. С. 44–45.

В качестве критериев, на основе которых осуществляется исследование процесса становления и формирования законодательства о государственной (государевой) службе, будут использованы следующие: особенности социального, политического устройства российского государства на отдельных этапах отечественной истории; нормативные документы и источники, посвященные отбору на государственную (государеву) службу.

Следующим шагом станет осуществление анализа информационных данных, отражающих исследуемый процесс. Необходимую информацию можно получить из нормативных документов и источников, издаваемых на различных этапах отечественной истории. В данных источниках обнаруживается информация о порядке и особенностях отбора на государственную (государеву) службу. Третий этап посвящен установлению монотонных и скачкообразных изменений, а также выявлению характера динамики избранных параметров в пределах каждого отдельно взятого хронологического отрезка. В ходе четвертого этапа производится интегральная оценка динамики избранных характеристик и параметров в общей совокупности для выявления взаимосвязей данных характеристик в объеме всего периода времени¹. Заключительный, пятый по счету этап, заключается в установлении и разграничении периодов изменения законодательных основ, регламентирующих доступ к государственной (государевой) службе.

Анализ данных о процессе становления и развития в российском государстве законодательства о государственной (государевой) службе, произведенных на основе приведенных выше критериев, позволяет выделить следующие периоды.

Донетровский период (с принятия «Русской правды» до начала XVIII в.). Данный период характеризуется становлением «государевой службы» как прообраза государственной службы. В этот период происходит выделение управленческой деятельности в самостоятельную сферу, появляются дружинники – социальный слой, задействованный в войнах, а также в управлении княжеством

¹ Слизкая В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 46.

и хозяйством князя¹. Позднее формируется социальная группа под названием «служилые люди». Этот слой населения формируется в рамках института под названием «государев двор». В XIV–XV вв. в ходе формирования целостного российского государства происходил процесс объединения воедино дворов, находящихся на периферии, с дворами московских великих князей.

Следует отметить, что высокие посты в аппарате управления государством замещались представителями боярства. *Определяющим фактором выступала знатность рода, а не личные, профессиональные или деловые качества претендента.* Высшими государственными служащими были титулованные бояре. Представители нетитулованных родов занимали низшие посты. Регулирование прохождения службы (назначения на должность, предоставления жалования и т. д.) осуществлялось на основании Разрядного приказа, принятого Иваном Грозным в XVI в.² В допетровский период государственная служба с правовой точки зрения не была оформлена, скорее, она носила патримониальный характер³. Такое положение дел, при котором профессиональные качества кандидата на пост государственной службы не имели существенного значения, негативным образом отражалось на качестве управления государством. В связи с этим возникла необходимость преобразования системы государственного управления. Однако следует признать, что допетровская эпоха развития института государевой службы заложила существенную основу дальнейшего развития российской государственности и аппарата управления государством⁴.

Период существования Российской империи и Временного правительства (с появления в 1722 г. «Табеля о рангах» и до 1917 г.). Существенным шагом в развитии отношений на государственной службе стали реформы Петра I, которые в значительной степени затрагивали основы государственного

¹ Русская Правда [Электронный ресурс] // Хронос: официальный сайт. URL: <http://www.hrono.ru/dokum/1000dok/pravda72.php> (дата обращения: 01.07.2025).

² См.: Оболонский А. В. Государственная служба: комплексный подход: учебник. – М., 2009. С. 221.

³ Правовое регулирование государственной службы в императорский период. Правовой статус чиновничества [Электронный ресурс] // URL: <http://www.textreferat.com/referat-7305.html> (дата обращения: 03.06.2025).

⁴ Морхат П. М. Предпосылки формирования государственной службы в допетровскую эпоху [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/> (дата обращения: 03.06.2025).

управления. В этот период появляется термин «государственная служба»¹. Петровские преобразования были направлены на разделение отраслей государственного управления, выделение различных видов государственной службы.

В 1719 г. Петр I издает специальный Указ «О присяге на верность службе», согласно данному документу, приводятся к присяге различные чиновники, управители и служители. Затем на основе названного Указа и с учетом ориентирующего опыта законодательства ряда зарубежных стран (Пруссии, Швеции и Дании) разрабатывается закон о государственной службе. Результатом стал «Табель о рангах всех чинов», среди которых воинские чины всегда выше по чину других – придворных или статских². Указанный законодательный акт создавался в период с 1719 по 1722 гг.³. Табель о рангах ввел новую систему чинов и званий Российской империи. Все виды службы были поделены на два вида: военная служба и гражданская служба, введено 14 рангов (ступеней, чинов). Этот документ состоял из двух частей. В первой части подробно описан процедурный порядок присвоения того или иного чина⁴.

По словам В. О. Ключевского, «произошли весьма серьезные преобразования в вопросах отношения сословного положения лица, которое несет службу, к служебному чину. Во-первых, данный чин предопределяется самой принадлежностью лица к какому-либо слою служебного класса, который обладает определенной долей известности; теперь же приобретение чина вводило в состав высшего класса, независимо от происхождения»⁵. Для усложнения перехода так называемых «подлых» классов в вышестоящие Петр I в Указе от 31 января 1724 г. установил, чтобы в секретари не определяли не из дворянства, так как они могли потом идти выше – в ассессоры и советники⁶.

¹ Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие. – М., 2000. С. 44.

² Российское законодательство X–XX вв. – М., 1988. С. 132.

³ Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. – Л., 1942. Т. II. С. 140.

⁴ Морхат П. М. Реформа Петра I в сфере правового регулирования государственной службы: нравственный аспект // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 1. С. 37.

⁵ Ключевский В. О. Сочинения: в 8-ми т. 1959. Т. 6. С. 455.

⁶ Шепелев Л. Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской Империи. – Л., 1977. С. 48.

Продвижение по службе в анализируемый период осуществлялось за счет выслуги лет. Досрочное повышение в карьере было скорее исключением, чем правилом. В случае особых заслуг перед российским государством по личному решению монарха возможен был перевод в высший класс. По принципу выслуги лет государственный служащий мог достичь 5-го класса. Представление на более высокий пост производилось исключительно по воле императора¹. Табель о рангах, по сути, позволил незнатным людям получить возможность продвижения по карьерной служебной лестнице. В целом можно сказать о превращении дворянства в социально мобильное сословие и ускорении развития российского государства.

Далее важным нормативным актом в дореволюционный период развития законодательства является Свод Уставов, который был учрежден в 1832 г. и включал в себя три книги – Своды: 1) по определению от правительства; 2) по выборам; 3) о единовременных пособиях и пенсиях². Кроме того, к нормативным правовым актам дореволюционного периода также относится Положение о порядке производства в чины по службе³, которое было принято в 1834 г. Позже в 1896 г. был учрежден Свод Уставов о службе гражданской⁴. Завершение периода развития государственной службы Российской империи связывают с изданием 11 (23) ноября 1917 г. декрета ЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», а также с принятым 16 декабря 1917 г. декрета СНК «Об уравнивании всех военнослужащих в правах»⁵.

Советский период развития государственной службы (с 1917 г. до 1991 г.). В юридической литературе отмечено, что «конституционно-правовая история СССР переполнена мифологией про будто бы признававшиеся и гарантированные политические права»⁶. Следует отметить, что в этот период принцип равенства

¹ Оболонский А. В. На службе государевой: к истории российского чиновничества. 1997. С. 65.

² Свод законов Российской империи. – 2-е изд. Т. 3. Ч. 3. – СПб., 1833. С. 499.

³ Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1835. Т. IX. Отд. I. С. 650.

⁴ Свод законов Российской империи. – СПб., 1897. Т. 3. С. 1–111.

⁵ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства 1917–1918 гг. – М., 1943. С. 30–31, 137–138.

⁶ Барциц И. Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии // Государственная служба. 2013. № 6. С. 12.

при замещении должностей не смог получить своего нормативного закрепления. Советский законодатель лишь формально предусматривал принцип равноправия, согласно которому провозглашалось «равноправие граждан общества с учетом их национальной и расовой предрасположенности, в различных областях жизни человека (государственной, культурной, хозяйственной и т. д.). Ограничение прав граждан (как прямое, так и косвенное) либо установление каких-либо дополнительных преимуществ для них, с учетом их принадлежности к определенной нации, расе, а также провозглашение так называемой «расовой или национальной исключительности» – карались согласно закону¹.

В советский период государственная служба по своей сути была обычной трудовой деятельностью. Обратимся к одной из дефиниций, раскрываемых понятие «государственная служба»: это «работа в аппарате государства, соответствующим образом оплачиваемая, при этом данная деятельность находится под четким контролем и руководством Совета депутатов в целях построения общества, основанного на коммунистических началах»². По В. М. Манохину государственная служба – неотъемлемый элемент (составная часть) деятельности государства по юридической регламентации состава государственных органов и иных учреждений, а также деятельности личного состава, направленной на практическое осуществление задач выстраивания социалистического общества и коммунистического государства³.

Государственными служащими в советское время считались граждане Советского государства, которые «осуществляли свою трудовую деятельность в различных организациях, являющихся государственными», при этом данные категории граждан «занимали соответствующие должности в таких организациях по назначению, на основании проведенных выборов или в ином порядке», который был установлен правовыми актами. Они «наделялись комплексом должностных полномочий, действовали по прямому поручению самого

¹ Ст. 123 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

² Пахомов И. Н. Советская государственная служба. – Киев, 1964. С. 78.

³ Манохин В. М. Советская государственная служба. – М., 1966. С. 5.

государства в целях реализации задач», которые перед ним стояли, «за определенное денежное вознаграждение»¹. В советский период развития государственной службы не было принято единого нормативного правового акта, регулирующего государственно-служебные отношения. Идеи его создания были, но по идеологическим причинам ему (закону о государственной службе) не суждено было появиться в советском законодательстве.

Вместе с тем, регулирование служебных правоотношений в части, касающейся доступа к службе в госучреждениях, советским законодателем осуществлялось. В связи с этим стоит упомянуть несколько нормативных актов из советского законодательства: Постановление Совнаркома РСФСР «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях»², которое было принято 27 июля 1918 г.; Декрет Совнаркома РСФСР «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях»³, принятый 21 декабря 1922 г.; Постановление Совнаркома РСФСР «Об изменении Временных правил о службе в государственных учреждениях и предприятиях»⁴, принятое 16 апреля 1933 г.; Постановление Совмина РСФСР от 21 августа 1972 г. № 510 «Об изъятиях из правила об ограничении совместной службы родственников»⁵.

Постсоветский период развития государственной службы (с 1991 г. по 2003 г.). Прекращение существования СССР стало фактором трансформации общественной и государственной жизни российского государства. Возникает необходимость в построении новой системы государственного управления, учитывающей изменившиеся реалии. Сделать это было невозможно без существенного обновления нормативной базы государственной службы. В этот период наблюдается борьба между двумя тенденциями в реформировании института государственной службы: первая сводилась к проведению «косметических псевдопреобразований», не приводивших к подлинной

¹ Государственное управление и административное право. – М., 1978. С. 289–299.

² СУ РСФСР. 1918. № 56. Ст. 615.

³ СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

⁴ СУ РСФСР. 1933. № 27. Ст. 96.

⁵ СП РСФСР. 1972. № 19. Ст. 119.

модернизации государственного управления; вторая предполагала под собой подлинную модернизацию администрации, формирование ее нового типа, отвечающего нынешним потребностям страны и грядущим вызовам времени¹.

После отстранения КПСС от государственной власти в начале 90-ых гг. появляется вакуум в работе с кадрами государственного аппарата. Следствием исчезновения инфраструктуры организационно-кадровой работы, созданной партийными органами, являлся стихийный характер развития корпуса служащих². В этой ситуации возникла необходимость появления государственного органа, который занимался бы именно проблемами государственной службы. Тем самым, был создан Департамент государственной службы РСФСР (Постановление Совета Министров РСФСР № 16 от 23 ноября 1991 г. (официально не опубликовано)). По прошествии нескольких дней был издан Указ Президента РСФСР № 242, который подразумевал реорганизацию центральных органов управления РСФСР³. В нем указывается на создание Главного управления по подготовке кадров при Президенте Российской Федерации («Роскадры»). Позже было утверждено Положение о Главном управлении по подготовке кадров при Правительстве (Постановление Правительства от 6 марта 1992 г. № 145 (в ред. от 04.09.1995 г.)⁴, которым была определена структура, а также полномочия и функции данного органа.

Образование этого государственного органа заложило правовые, финансовые и кадровые предпосылки для осуществления масштабной деятельности в государственной службе. К заслугам его работников относят создание концепции деятельности специального государственного органа, а также сформулированные задачи, которые перед ним стоят. Среди них: создание и осуществление на федеральном уровне политики по осуществлению госслужбы государства; выработка и обеспечение государственной политики в сфере кадров;

¹ Оболонский А. В. Указ. соч. С. 259.

² Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. – М., 2003. С. 26.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3620.

создание и преобразование правовой базы¹. Несмотря на весьма непродолжительный период существования, с деятельностью Роскадров вполне обосновано связывают *первую реальную попытку реформирования и формирования правового обеспечения службы*.

Принимаемые нормативные правовые акты² и законодательные инициативы³ того времени были свидетельством необходимости в развитии института государственной службы в современных социальных и политических реалиях. Активно шла подготовка авторских законопроектов, проводилось первое и пока единственное в истории России научно-практическое совещание по проблемам государственной службы. Здесь приняли участие представители министерств и ведомств, научных организаций и учебных заведений, а также работники Роскадров. В середине июня 1992 г. был проведен международный семинар по вопросам развития государственной службы с привлечением большого числа ученых, кроме того, в нем приняли участие работники государственных органов. Как пишет Г. В. Атаманчук, наметился комплексный метод развития службы нового образца, отвечающий потребностям и запросам государственного строительства в новых общественно-политических реалиях. Положения законопроекта (в случае их осуществления) способствовали становлению госслужбы как общественно-юридического института. Следует подчеркнуть, что такие идеи имеют в себе большой позитивный и преобразующий потенциал⁴.

Дальнейшее развитие государственной службы связывают с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. Правовая база, которая регулирует служебные отношения, приобретает новые конституционные основания. Основной закон становится фундаментом для формирования законодательства,

¹ Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. С. 12.

² 04.04.1992 г. издается Указ Президента РФ № 361 (документ утратил силу с 28.06.2005 г. в связи с изданием Указа Президента РФ № 736 «Об изменении и признании утр. силу определенных актов Президента РСФСР и Президента РФ» // СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2865.

³ 16.03.1992 г. было принято Постановление Президиума Верховного Совета РФ «О проекте Закона РФ "О государственной службе"» № 2535/1-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 683; 10.07.1992 г. был подготовлен законопроект «Основные начала государственной службы в Российской Федерации» № 612 // Вестник государственной службы. 1992. № 8.

⁴ Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, закон, теория, практика. С. 58.

которое регулирует отношения, связанные с доступом граждан к службе. Важную роль в становлении государственной службы сыграл Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267¹. По сути, это был первый подзаконный нормативный акт, относящийся к регулированию государственно-служебных отношений в условиях новой России. В нем получила свое юридическое закрепление и развитие госслужба как институт федерального уровня; дано понятие служащего на федеральном уровне; установлены основополагающие начала (принципы), на которых основывается служба, а именно такой принцип, как «наличие равного доступа граждан к службе, отталкиваясь от их личных способностей, а также уровня профессиональной подготовленности без учета дискриминации»; закреплены права и обязанности участников служебных правоотношений; порядок прохождения службы. Но в большей степени затрагивались статусные проблемы государственной службы. Кроме того, по-прежнему действовал обычный трудовой наем, характерный для государственной службы советского образца (ст. 7).

Конституцией РФ было предусмотрено, что основы госслужбы должны регулироваться федеральным законодательством. Тем самым, нужно было принять на федеральном уровне самостоятельный законодательный акт, устанавливающий основы публичной службы в условиях новых общественно-политических реалий. Правотворческая работа по созданию общего законодательного акта в области регулирования отношений на госслужбе активизировалась в начале 1994 г. в то время, когда депутатами Государственной Думы иницируется Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», доктрина которого вытекала из вышерассмотренного Положения. В результате был принят Федеральный закон № 119-ФЗ².

Вступление в силу этого нормативного акта имело существенное значение для дальнейшего развития законодательства о государственной службе. Было

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5073. Документ утратил силу (см.: Указ Президента РФ от 19.01.2000 г. № 72 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента РФ по вопросам федеральной государственной службы» // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 369.).

² СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

законодательно определено понятие самой государственной службы (ст. 2), понятие должности в этой сфере (ст. 1), на уровне федерального закона получило развитие конституционное положение о равном доступе граждан к ней (ст. 5). Стоит обратить внимание и на ряд недостатков данного закона, среди них: нарушение при его создании правила системного правового регулирования, бланкетно-отсылочный характер его нормативного содержания и, как следствие, противоречия и трудности в доктринальном и правоприменительном толковании.

Исследователи вопросов реформирования и преобразований государственной службы, при специфике нормативного содержания указанного выше закона, отмечают его двойственную правообеспечивающую природу. С одной стороны, закон предусматривал вполне демократичные процессы отбора по конкурсу при замещении должностей, в том числе возможность претендовать на более высокую должность посредством участия в конкурсе, право на выдвижение на вышестоящую должность в соответствии с профессиональными навыками и отличиями, возможность по желанию служащего претендовать на квалификационный разряд, непредвзятую оценку качеств государственного служащего (личных и деловых) согласно принципу компетентности и мастерства на основе процедуры аттестации.

Вместе с тем, в некоторых нормах присутствовали положения, не позволявшие реализовать многие материально закрепленные институты несения государственной службы. Принципиальные вопросы, связанные с кадровыми перестановками, всецело находились в компетенции начальников государственных структур. Разрешение большей части важнейших для практики правоприменения проблем было в сфере ведомственной дискреции. В связи с этим становилось очевидным, что внедрение в отечественную практику управления и государственной службы положительных сторон «merit system» не представляется возможным. Институт службы того времени имел, скорее, черты патронажной системы с компонентами «spoils system»¹. По нашему мнению, очевидным было отставание законодательства, регулирующего общественные

¹ Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. С. 229.

отношения, от темпов государственно-служебных отношений. Это стало основной причиной отмены Федерального закона № 119-ФЗ, но конечно, этому способствовало и несовершенство его нормативного содержания.

Современный период (с 2003 г. по сегодняшний день). В настоящее время отношения государственно-служебного уровня регулируются комплексом законодательных источников: Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ¹ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ² «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе). Эти законы, согласно Конституции РФ, регулируют юридические и структурные основы работы системы государственной службы Российской Федерации. Кроме этого, в исследуемый период действовала Федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018)», а также многочисленные законодательные акты, дополняемые ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы государственной службы.

В 2020 г. ст. 70 Конституции РФ претерпела изменения, пункт «т» был изложен в следующей редакции: «федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации».

Сегодня в XXI в. осуществление регулирования и контроля за государственно-служебными отношениями в Российском государстве

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

осуществляется на основании ряда нормативных правовых актов, к которым необходимо отнести: основной закон Российского государства – Конституцию РФ; федеральное законодательство, которое раскрывает вопросы государственной службы в России; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты, которые принимаются федеральными органами исполнительной власти; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты.

Основываясь на действующем российском законодательстве, можно сказать о том, что государственная служба – это деятельность, которая выполняется на профессиональной основе и имеет направленность по реализации перечня 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, которые занимают конкретные должностные посты, устанавливаемые Конституцией РФ, а также рядом федеральных законов, в целях осуществления и реализации полномочий органов государственной власти; лиц, которые замещают соответствующие должности на основании законодательства субъектов Российской Федерации для реализации полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 «О системе государственной службы...»¹).

Среди компонентов дефиниции «государственный служащий» определяющим является *выражение государственной воли в функциях последнего*, которые, в свою очередь, *производны от функций государства*. В целях формирования как можно более полного представления о статусе государственного служащего правоведы называют самые различные его

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 01.06.2025).

элементы¹. Первым среди них называют гражданство, в данном случае Российской Федерации. Это вполне объяснимо, поскольку важнейшим требованием к кандидату на замещение должности государственной службы выступает наличие российского гражданства. В ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 79-ФЗ указано, что названный федеральный закон называет государственную службу профессиональной деятельностью исключительно граждан на должностях государственной гражданской службы, а положение гражданина России в тексте названного нормативного правового акта обозначается понятием «гражданин». Гражданство выступает в качестве основного условия пребывания на государственной службе любого физического лица. Так, в ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 58-ФЗ говорится, что в качестве нанимателя государственного служащего выступает сама Россия, а государственного гражданского служащего в субъекте Российской Федерации – сам субъект.

На государственную службу в соответствии с российским законодательством могут поступить граждане, которые надлежащим образом владеют языком, признанным в качестве государственного на территории Российской Федерации, а также достигшие определенного возраста, предусмотренного федеральным законодательством, для прохождения государственной службы. При этом необходимо учитывать, что лицо в целях прохождения государственной службы должно достигнуть восемнадцатилетнего возраста. Также определены необходимые требования к квалификации кандидата, установленные в ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе...».

Достоверность представляемых гражданами сведений о себе в случае поступления на государственную службу осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные

¹ Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 17–26.

служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹ с учетом различного рода изменений согласно Указу Президента Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 352². Меры, указанные выше, связаны с выполнением Федерального закона № 273-ФЗ³ и подробно разъяснены в Указе Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065⁴.

Процесс поступления на государственную службу может осуществляться в рамках процедуры конкурсного отбора или перемещения по службе. Процедура конкурсного отбора на государственную службу регулируется Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112⁵. Итогом конкурсного отбора является заключение служебного контракта с лицом, принятым на службу, юридическая регламентация которого предусмотрена ст. 23 Федерального закона № 79-ФЗ.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Применение метода периодизации позволяет выявить наиболее важные тенденции процесса эволюции правового регулирования доступа к государственной службе в России и особенности этого процесса на отдельных этапах отечественной истории. В качестве критериев, при помощи которых возможно подразделить все время существования государственности в нашей стране на периоды, автором выбраны: исторические особенности социально-политического строя в России; характер и масштабы заимствования Российским государством правовых установлений в области доступа к государственной службе, выработанных и апробированных в других странах; правовые принципы, нормы, источники права, регламентирующие доступ различных категорий

¹ СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

² О внесении изменения в перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также эту информацию по своим супругам и несовершеннолетним детям, утв. Указом Президента РФ от 18.05.2009 г. № 557 // СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 1616.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

населения к государственной службе; деятельность государства в области обеспечения доступа к государственной службе.

Данные критерии позволили выделить пять основных периодов становления и формирования законодательства, регулирующего доступ к государственной службе в России: допетровский (с принятия «Русской правды» до начала XVIII в.); существование Российской империи и Временного правительства (с появления в 1722 г. «Табеля о рангах» до 1917 г.); советский (с 1917 г. до 1991 г.); постсоветский (с 1991 г. до 2003 г.); современный (с 2003 г. по настоящее время).

При постоянном возрастании актуальности проблемы взаимоотношений государства и общества в сфере доступности государственной службы происходило становление и формирование отечественного законодательства, регулирующего данную сферу отношений. Оно прошло длительный путь эволюционного развития в рамках вышеуказанных периодов истории России. У истоков правотворческой деятельности Российского государства в данной области лежат правовые нормы, содержащиеся в специальном Разрядном приказе, утвержденном Иваном Грозным. В Указе Екатерины II от 1790 г. и Павла I от 1797 г. и последующих законодательных актах прослеживалась тенденция к постепенному расширению контингента лиц, допускаемых к несению государственной службы.

После 1917 г. произошло законодательное воплощение правовых принципов советского государства в области доступа к государственной службе. Административно-командная система управления привела к регулированию служебных отношений в форме установления ограничений и запретов при поступлении на государственную службу, не предусматривая при этом права на равный доступ к государственной службе и механизма его реализации. В настоящее время развитие законодательства, регулирующего доступ к государственной службе, в значительной мере соответствует современным тенденциям деятельности Российского государства.

В основе историко-правовых предпосылок формирования современного конституционного принципа равнодоступности публичной службы находится

дифференцированный подход к установлению цензов доступа: в допетровский период (сословные и религиозные цензы); в советской России (классовые, партийные и идеологические цензы); на раннем постсоветском этапе (формально-юридическое равенство, минимизация цензов); в современном государстве и праве (отражение посредством юридических цензов специфики доступа к отдельным видам службы).

Юридические цензы – более совершенная форма ограничения доступа к государственной службе и обеспечения равноправия государственных служащих, чем широкая дискреция должностных лиц, принимающих кадровые решения. При этом следует учитывать, что современный этап государственно-правового развития России предполагает наличие конституционного императива о том, что «кадры судебных и правоохранительных органов» составляют предмет совместного ведения России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Данное обстоятельство является принципиально новым для государственно-правовой истории страны, поскольку обязывает, с одной стороны, поддерживать единые стандарты ограничений конституционных прав и свобод (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), с другой – предоставлять субъектам Российской Федерации достаточную свободу в принятии кадровых решений, включая правоохранительную и судебную системы. Фактически же судебные и правоохранительные органы в современной России весьма централизованы, что предопределяется конституционной нормой о верховенстве прав и свобод человека и гражданина, генеральной функцией их эффективной защиты в деятельности государственного аппарата и его правоохранительной составляющей (ст. 2 Конституции РФ).

При подобных обстоятельствах необходимо обеспечение разумного баланса между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями, принципами и нормами: единства законодательных требований к государственным служащим, унифицированного механизма ограничения их прав и законных интересов (ст. 32 и ст. 55 Конституции РФ); эффективного разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией, субъектами Российской Федерации и их органами (ст. 72 Конституции РФ), с тем чтобы обеспечивался конституционный

принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) в государственной кадровой политике, обеспечивая тем самым новый для современного российского конституционного правопорядка принцип единства системы публичной власти (конституционные поправки от 2020 г.).

§ 3. Особенности публично-правового обеспечения равного доступа к служебной деятельности в органах внутренних дел

Проблема особенностей конституционно-правового обеспечения равного доступа к служебной деятельности в органах внутренних дел нуждается в конституционно-правовом исследовании на основании методологии, главным образом, принципа «*lex specialis derogat generali*» (специальный закон имеет приоритет над нормами общего характера)¹. С одной стороны, равнодоступность службы в органах внутренних дел подчиняется общим конституционным принципам и гарантиям равного доступа к публичной службе как таковой, с другой – служба в органах внутренних дел имеет определенную специфику, которая должна максимально полно учитываться в законодательной и правоприменительной практике². При этом всякое дополнительное правоограничение вследствие нормативного установления ч. 3 ст. 55 Конституции РФ нуждается в правовом обосновании на основе конституционных принципов пропорциональности и соразмерности³. Служба в органах внутренних дел менее «доступна», чем государственная гражданская служба (тем более – общая трудовая деятельность), в этом нет конституционного правонарушения. Однако строгая конституционная обусловленность соответствующих правоограничений –

¹ Забелин Д. Н. Содержание и юридическая сила правила «*lex specialis derogat generali*» // Власть закона. 2023. № 4. С. 231.

² Яковцов С. А., Пашин В. М. Ретроспективный анализ и некоторые проблемы современного развития кадровой политики МВД России // Полицейская деятельность. 2017. № 1. С. 144.

³ Костенко А. А. Ограничения прав граждан, связанные со службой в системе МВД России // Новый юридический вестник. 2018. № 5. С. 3.

важное и необходимое условие, с тем чтобы допустимое ограничение прав не переросло в конституционно-деликтную область.

Специфика службы в органах внутренних дел имеет ряд имманентных свойств, которые в незначительной степени зависят от установлений действующего законодательства и в большей мере имеют объективный характер: это конституционные функции полиции (обеспечение законности¹, правопорядка² и общественной безопасности)³, ее прерогативы в сфере государственно-правового принуждения (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия). Концепция служения гражданскому обществу предполагает социализацию полицейской деятельности, ее направленность на реализацию прав и законных интересов граждан и других правообладателей, необходимость обеспечения надлежащего доверия населения к полиции⁴. Ключевое государственно-правовое значение в ракурсе данной научной проблематики имеют и такие факторы, как бюджетная обеспеченность МВД России на основании положений закона о бюджете на очередной финансовый год, наличие соответствующих штатных единиц, укомплектованность органов внутренних дел от общей штатной численности, средний конкурс на вакантную полицейскую должность и др. Информация подобного рода представляет публичный интерес и нуждается в раскрытии для общества и научного анализа в той мере, в какой это не препятствует интересам защиты государственной тайны и обеспечения безопасности в стране. Как справедливо отмечает О. А. Дизер, важной задачей государства и права должен стать поиск оптимального баланса

¹ Левченко А. А. Гарантии законности и обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции // Аллея науки. 2021. № 12. С. 494.

² Бачурин А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. Г. Бачурин. – Н. Новгород, 2019. С. 54.

³ Занина Т. М., Федотова О. А. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности как основные направления деятельности полиции: проблемы правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 1. С. 154.

⁴ Никитин С. В., Ухов В. Ю. Противодействие коррупции на этапе отбора на службу в полицию // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2017. № 3. С. 156–159.

между правом граждан на информацию и их безопасностью в цифровом пространстве¹.

Служба в органах внутренних дел базируется на фундаментальных принципах единоначалия и субординации, которые имеют конституционно значимую природу, но не абсолютны, особенно в конкуренции с принципами законности и связанности правом. Полицейский – это одновременно представитель власти (публичной власти, государственной власти, государства, государственного аппарата)², что требует единоначалия и субординации вследствие конституционного принципа единства системы публичной власти³, но в то же время – он и представитель закона (законной власти, правопорядка, конституционного строя, действующей системы права)⁴, вследствие чего он должен знать законодательство, адекватно применять его на практике в соответствии с его смыслом и предназначением. Устанавливая принципы единоначалия и субординации в полицейской деятельности, законодатель опирается на конституционную презумпцию правомерности указаний, распоряжений, приказов, поручений и иных правоприменительных действий начальников в отношении подчиненных. При этом не исключены случаи конфликта данных конституционно-правовых принципов, причем неправомерные действия и противоправное бездействие сотрудников полиции влекут за собой применение к ним мер юридической ответственности, что особым образом характеризует специфику доступа к публичной службе в органах внутренних дел. Данная служба сопряжена с рисками правонарушений, обжалования действий и бездействия в суде, необходимости обоснования служебной активности со ссылками на нормы закона и судебную практику.

¹ Дизер О. А. Современные тенденции защиты прав и свобод граждан в условиях формирования цифрового пространства // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД. Омск, 10 декабря 2020 г. – Омск: Омская академия МВД России, 2021. С. 27–28.

² Креарэ И. Ю. Власть и доверие: исследование образа представителей органов власти // Человек и общество в современном киберпространстве. – М., 2024. С. 105.

³ Тульская Е. А. Дисциплина, дисциплинарная практика и принципы их реализации в сфере внутренних дел // Государство и право. 2018. № 3. С. 107.

⁴ Пучкова И. Н. Образы представителей закона в английской и русской фразеологии // Современное общество, образование и наука. – М., 2015. С. 116.

Конституционный принцип равенства доступа к публичной службе предполагает исключение и защиту от дискриминации на стадиях поступления на службу, ее прохождения и прекращения службы. В деятельности органов внутренних дел это проявляется в целом на общих основаниях, как и применительно к другим видам публичной службы: доступ не может быть ограничен вследствие таких признаков и оснований, как пол, раса, национальность, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям (ст. 19 Конституции РФ, развивающее ее положения законодательство о службе в органах внутренних дел). Вместе с тем, эти признаки и основания в приложении к специфике службы в органах внутренних дел проявляют ряд особых черт, что не характерно для ряда других видов публичной службы и трудовой деятельности¹.

Так, законодательство запрещает полицейским состоять в политических партиях, их материально поддерживать и принимать участие в их деятельности. Это обстоятельство нельзя квалифицировать как дискриминацию на основании признака принадлежности к общественным объединениям (закон допускает общественные объединения полицейских, данные объединения лишь не должны преследовать политические цели). Запрет такого рода обусловлен конституционной функцией полиции по обеспечению общественной безопасности (политические партии, например, вправе организовывать публичные мероприятия – демонстрации, митинги, шествия, пикетирования, иные «собрания» в широком конституционном смысле этого термина). Полиция при проведении данных публичных мероприятий не должна занимать чью-либо «сторону» в политическом смысле, но обязана поддерживать общественный

¹ Петранцов А. С. К вопросу о зарубежном историческом опыте преодоления дискриминации женщин при приеме на государственную службу в правоохранительные органы // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 76.

порядок и безопасность беспристрастно, на основе принципа конституционной законности¹.

При этом следует учитывать, что политические партии в современной России – законные участники избирательных кампаний, они вправе выдвигать кандидатов и списки кандидатов на выборах в органы народного представительства. Будучи одновременно гражданами и избирателями, сотрудники органов внутренних дел голосуют на выборах и тем самым законно «поддерживают» одни политические партии и «отказывают в поддержке» другим. Таким образом, закон не запрещает сотрудникам органов внутренних дел участвовать в общественной оценке привлекательности предвыборных программ политических партий, деятельности фракций и депутатских групп в парламенте и других представительных органах. Запрет ограничен исключительно недопустимостью членства в политических партиях и их материальной поддержки (что соответствует целям, установленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ вследствие особенностей конституционных функций полиции)².

Данный пример наглядно показывает, что критерии, которые установлены в ст. 19 Конституции РФ, применительно к организации и деятельности органов внутренних дел не имеют абсолютного характера и подлежат истолкованию в нормативной связи с нормой ч. 3 ст. 55 Конституции РФ с учетом специфики службы в полиции, которая обусловлена ее конституционными функциями (обеспечение законности, правопорядка, внутренней безопасности) и полномочиями (применение физической силы, специальных средств и огнестрельное оружие)³. Во всяком случае, нельзя сказать, что вообще не имеют юридического значения такие обстоятельства, как пол (особые гарантии службы в полиции для женщин), место жительства (исключение службы для граждан,

¹ Бикнин И. А., Нурисламов А. С., Аксенов С. Г., Салимова А. М. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. – Уфа, 2023. С. 65.

² Працко Г. С., Мелихов А. И. Проблемы реализации политических прав сотрудников полиции // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 3. С. 11.

³ Каплунов А. И. Влияние доктрины прав и свобод человека и гражданина на модернизацию законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). – СПб., 2023. С. 229–235.

которые проживают в зарубежных странах), убеждения (лояльность по отношению к конституционному строю, отсутствие девиантного поведения)¹, принадлежность к общественным объединениям (исключение конфликта интересов). Не должны иметь юридического значения «раса» и «национальность», однако важен фактор свободного владения полицейскими русским языком как официальным языком государства². Должностное положение – юридически значимое обстоятельство при разрешении вопросов о продвижении по службе. При этом правоохранительной системе следует опираться на конституционный принцип единства системы государственной службы вне зависимости от особенностей ее отдельных видов, что предполагает достаточно высокую степень унификации принципов ее построения и функционирования во всех случаях, когда это возможно и конституционно целесообразно³.

Специфика доступа к службе в полиции проявляется вследствие наличия установленных законом *квалификационных требований к должностям* в органах внутренних дел⁴. Действующее законодательство (не безупречно точно с методологической точки зрения) устанавливает следующие группы данных требований: к уровню *образования, стажу службы, профессиональным знаниям и навыкам, состоянию здоровья*. Анализ действующего законодательства и развивающих его положения подзаконных нормативных правовых актов (Правительства Российской Федерации, МВД России) показывает, что в действительности квалификационные требования более разнообразны и не поддаются строгой классификации на основе вышеназванных критериев, особенно если речь идет о «профессиональных знаниях и навыках». Последний

¹ Никуленко А. В. Полицейская девиантность: причины и возможности преодоления // Российский девиантологический журнал. 2022. № 3. С. 325.

² Фельде О. В. Русский язык как государственный // Эффективное речевое общение. 2014. С. 566–567.

³ Мартынов А. В. Роль и значение административного обыкновения в механизме принятия управленческих решений // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5. С. 73–82.

⁴ Иванова М. В. Совершенствование отбора кадров на государственной службе на основе принципов профессиональной меритократии // Вестник Московского университета. Серия: Управление (государство и общество). 2018. № 2. С. 67.

критерий нуждается либо в расширительном истолковании, либо в дальнейшей дифференциации и нормативной конкретизации¹.

Кроме того, следует учитывать корреляцию между критериями, с одной стороны, образования и стажа службы, с другой – профессиональных знаний и навыков. В сущности, уровень образования и стаж как раз и свидетельствуют о наличии или отсутствии соответствующих профессиональных знаний, навыков и умений (последнее в законодательстве не упоминается). При этом существенное юридическое значение при ограничении доступа к службе в полиции имеет ряд иных обстоятельств, которые формально понятием «профессиональные знания и навыки» не охватываются (образ жизни, поведение, взаимоотношения в семье, психологическая устойчивость, навыки речевого общения, коммуникабельность, социализация, добропорядочность, ответственность, надежность, честность; отношение к труду в целом и особенности мотивации к службе в полиции, в частности). Это – не столько «знания» или «навыки», сколько личные и деловые качества, которые характеризуют личность с точки зрения ее «профессиональной» пригодности.

В связи с этим полагаем принципиально важным, чтобы законодательство поддерживало и обеспечивало конституционный критерий *унификации и стандартизации профессиональных требований, которые могут быть обусловлены исключительно спецификой службы в органах внутренних дел*². В противном случае, с конституционно-правовой точки зрения, пришлось бы констатировать факты дискриминации, т. е. необоснованного, незаконного и противоправного нарушения конституционного права на равный доступ к публичной службе в подразделениях полиции³.

Данная проблема является системной и внутренне сложной. Законодательство в целом верно опирается на методологию установления

¹ Титова О. И., Еремеев С. Г. Совершенствование профессионально-коммуникативной компетентности сотрудников органов внутренних дел // Отчет о НИР от 31.10.2018. МВД России. 2019.

² Нагорных Р. В. Универсализация требований к государственной правоохранительной службе // Закон и право. 2015. № 9. С. 134.

³ Воронин А. Н., Надирова Р. Р. Организационно-правовые методы обеспечения и защиты равного доступа граждан к государственной службе в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 12. С. 63.

квалификационных требований к *должностям* (не к *сотрудникам* полиции)¹. В свою очередь, должности в органах внутренних дел дифференцированы на основе критериев начальствующего и рядового состава, а также различных категорий начальствующего состава (высший, старший, средний и младший). Данная структурная композиция позволяет удачно использовать инструментарий законодательной дифференциации квалификационных требований к уровню образования и к стажу службы, но проявляет недостаточную гибкость при реализации требований к профессиональной подготовленности и, отчасти, к состоянию здоровья (эти требования замыкаются скорее на «личность» сотрудника органа внутренних дел, чем на «должность», которую он занимает или на которую он претендует)².

Конституционный критерий «унификации и стандартизации профессиональных требований, которые могут быть обусловлены исключительно спецификой службы в органах внутренних дел» в целом эффективно поддерживается, когда законодатель устанавливает дифференцированные требования к уровню образования: для высшего и старшего состава – высшее образование; для среднего состава – среднее профессиональное образование, для младшего начальствующего и рядового состава – среднее общее образование. При этом нельзя сказать, что данная законодательная модель во всех случаях и с действительным учетом специфики службы в органах внутренних дел позволяет эффективно воплощать в жизнь конституционные функции полиции³. Так, *в условиях неукomплектованности подразделений полиции*⁴ (особенно в отдаленных и труднодоступных местностях) *данные требования можно было*

¹ Кофтина Ю. Н. Понятие и содержание замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4. С. 264.

² Это не ставит под сомнение целесообразность дифференцированных требований к состоянию здоровья в зависимости от функциональных обязанностей, которые следуют из содержания должностей в органах внутренних дел.

³ Сорокина Н. В. К вопросу об управлении качеством подготовки курсантов вузов МВД России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1. С. 116; Смирнов Д. В. Система подготовки специалистов органов внутренних дел России: история и современность // Vita memoriae: история, память, идентичность: сборник статей по материалам IV всероссийской научной конференции молодых ученых, студентов и учащихся МБОУ СОШ. – Н. Новгород, 2017. С. 84.

⁴ Якимова З. В., Царева Н. А. Баланс жизненных сфер сотрудников полиции в ситуации кадрового дефицита // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2020. № 4. С. 402.

бы снизить, что при достаточном профессиональном отборе на основе оценки личных и деловых качеств сотрудников не наносило бы ущерба репутации полиции и, напротив, способствовало бы продуктивной реализации органами внутренних дел их компетенции¹.

Действующая законодательная модель разграничения полномочий между органами публичной власти в определении квалификационных требований к стажу службы в полиции (для высшего начальствующего состава – компетенция Президента Российской Федерации, в остальных случаях – прерогатива Министра внутренних дел), с одной стороны, весьма продуктивна, поскольку также поддерживает конституционный критерий «унификации и стандартизации профессиональных требований, которые могут быть обусловлены исключительно спецификой службы в органах внутренних дел»². С другой стороны – она лишает руководителей нижестоящих звеньев единой системы публичного управления внутренними делами соответствующей гибкости и адаптивности, особенно с учетом специфики службы в различных субъектах Федерации. В связи с этим полагаем, что было бы целесообразным наделение соответствующей компетенцией высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Российской Федерации, особенно с учетом их нового статуса по смыслу Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ как должностных лиц одновременно федеральной и региональной подсистем в единой публичной власти страны. Это также могло бы способствовать разрешению актуальной проблемы неукomплектованности подразделений

¹ Шацкая Е. А. Теоретические и практические особенности подготовки сотрудников органов внутренних дел // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сборник материалов XXIX международной научно-практической конференции. – Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2024. С. 410.

² Литвин Д. В., Лупырь В. Г. Компетентность педагогических кадров в области специальной профессиональной подготовки как стратегическая задача системы кадрового обеспечения ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2019. № 1. С. 94.

³ Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

полиции (особенно в отдаленных и труднодоступных местностях) в современной России¹.

Конституционная желательность скорее гибкости, чем стандартизации в отдельных вопросах профессионального образования и стажа службы полицейских, однако, имеет ряд исключений, которые обусловлены функциями отдельных подразделений в сферах расследования или организации расследования уголовных дел, административного расследования, рассмотрения дел об административных правонарушениях, производства антикоррупционной и правовой экспертиз (юрисдикционная деятельность). Законодатель в данном вопросе, с одной стороны, поддерживает унифицированный стандарт правового регулирования (требование высшего юридического образования), с другой – допускает отдельные исключения (при наличии соответствующего опыта работы).

Полагаем, что в данном вопросе никакие исключения не могут считаться допустимыми². Расследование или организация расследования уголовных дел, административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях, производство антикоррупционной и правовой экспертиз – виды юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, которые *с безусловностью требуют наличия юридического образования* (в отдельных случаях это может быть среднее специальное юридическое образование, не обязательно высшее, но именно юридическое). Даже актуальная проблема неукomплектованности подразделений полиции в отдельных регионах и муниципальных образованиях не может служить основанием, чтобы законодатель допускал какие-либо исключения из данного общего нормативного установления. При этом, разумеется, нет достаточных конституционных оснований, чтобы для службы в органах внутренних дел в целом устанавливалось

¹ Маликов Ш. Э. К вопросу о кадровом обеспечении МВД России // Евразийский юридический журнал. 2023. № 1. С. 327.

² Панкратова М. Е., Рашева Н. Ю. Проблемы закрепления квалификационных требований к специалистам юридической профессии // Казанская наука. 2011. № 11. С. 295.

общее требование наличия юридического образования¹. Необходим продуктивный и эффективный учет специфики всего комплекса функций и задач полиции, что не исчерпывается лишь юрисдикционным видом деятельности (в отличие от большинства подразделений органов следствия, прокуратуры и судов). Действующее установление закона о наличии образования (без конкретизации его направленности) является методологически верным и конституционно обоснованным, поскольку не допускает противоправного нарушения, таким образом, права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел.

Исследованные выше обстоятельства опирались на методологию достаточной правовой определенности. Требования к уровню образования, к стажу службы в полиции – без особых затруднений фиксируются и определяются в деятельности уполномоченных структурных подразделений работы с кадрами. Законодательство подвергается, возможно, фрагментарной критике за конкретные нормативные решения, однако в целом оно заслуживает поддержки, поскольку гарантирует разумное сочетание единства и дифференциации на основе общепринятых конституционных критериев и условий. Значительно сложнее эта проблема выглядит при реализации квалификационных требований к *профессиональной подготовленности* сотрудников органов внутренних дел. В данном случае имеют ключевое значение *оценочные категории*. При принятии кадровых решений высока степень дискреции уполномоченных на это должностных лиц полиции, что ограничивается правовым регулированием лишь в самом общем, рамочном виде. В связи с этим возрастают риски необоснованного нарушения конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел, хотя это может быть мотивировано конституционно оправданной целью комплектования полиции высококвалифицированными кадрами, которые должны быть способны

¹ Соловьев А. А. Высшее юридическое образование как обязательное квалификационное требование к судебным представителям // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 3. С. 98; Мумлева М. И. Высшее юридическое образование как квалификационное требование, предъявляемое к кандидатам на должности народных судей в советском государстве // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 4. С. 15.

эффективно и продуктивно выполнять возложенные на них законом задачи и функции.

Равенство доступа к службе в полиции не означает, что органы внутренних дел подлежат комплектованию некомпетентными кадрами, лишенными надлежащей *психологической, моральной, физической и организационной подготовленности*. Напротив, правоохранительные задачи полиции предполагают ее комплектование достаточно квалифицированным составом, что включает в себя рекрутирование, конкурс и отбор на основе *заранее установленных критериев и условий, которые должны быть общими для всех претендентов на равных юридических основаниях*. Полагаем, что данное конституционно-правовое требование является *одним из основных в механизме обеспечения равнодоступности службы в органах внутренних дел*.

Сравнительный анализ опыта организации профессионального отбора к службе в полиции в России и ряде зарубежных стран показывает, что отечественная практика *менее формализована*, хотя в течение последних лет были предприняты значительные усилия к тому, чтобы гарантировать равенство доступа к службе в органах внутренних дел на основе *достаточно определенного правового регулирования*, охватывающего несколько уровней нормативного воздействия на данные общественные отношения: во-первых, федеральные законы (о полиции¹, о службе в полиции², о социальных гарантиях в органах внутренних дел)³, во-вторых, указы Президента Российской Федерации⁴ и постановления Правительства Российской Федерации⁵, в-третьих, ведомственные нормативные правовые акты в системе МВД России. Нормативно-правовая

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

³ Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4595.

⁴ Указ Президента РФ от 05.12.2022 г. № 878 «Об установлении предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50. Ст. 8891.

⁵ Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 г. № 129 «О безвозмездной подготовке сотрудников органов внутренних дел (полиции) африканских государств в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 8. Ст. 990.

тенденция к усилению формализации профессионального отбора влечет за собой *организационно-правовые риски бюрократизации* процесса работы с кадрами в полиции, однако это создает и важные гарантии полноценной реализации конституционного права граждан на равенство их доступа к службе в органах внутренних дел. Бюрократизм и формализм – вредные социальные явления, которые нуждаются в преодолении благодаря надлежащей организации функционирования кадровых служб и должностных лиц в полиции. Полагаем, что риски бюрократизации не являются достаточным основанием, чтобы отказаться от реализации важнейшей задачи обеспечения равнодоступности публичной службы, здесь необходим баланс конкурирующих конституционных ценностей и принципов.

Так, *психологическая подготовленность* сотрудников полиции предполагает наличие таких качеств служебного персонала, как психическое равновесие, наличие навыков решения социальных проблем, умение взаимодействовать с людьми, способность контролировать и управлять ситуацией, конфликтная компетентность. *Моральная подготовленность* персонала в органах внутренних дел означает, что сотрудники должны быть ответственными, честными, беспристрастными, неподкупными, объективными, лишенными социальных предрассудков, благонадежными, добропорядочными, современно мыслящими патриотами своей страны, которые уважают при этом суверенитет других государств и альтернативные социальные культуры. *Физическая подготовленность* полицейских предполагает их выносливость, ловкость и силу; способность эффективно применять меры государственного принуждения в целях пресечения противоправной деятельности предполагаемых правонарушителей. *Организационная подготовленность* к службе в органах внутренних дел означает способность работы с нормативными актами и правоприменительной практикой, применять специальные средства и огнестрельное оружие, взаимодействовать с прокуратурой, другими контрольно-надзорными органами и судебными инстанциями на основе

принципов законности и обоснованности, иметь допуск к работе с секретными документами.

Устанавливаться это может с помощью собеседования, психологических тестов, детектора лжи, теста на наркотики, проверки подлинности документов и достоверности представляемых сведений, бесед по месту жительства, учебы, работы и службы, теста оценки риска чрезмерного употребления алкоголя и др. В целях обеспечения равного доступа к службе в полиции данные критерии оценки профессиональных качеств нуждаются в *институционализации как формализованные требования*, установленные на уровне закона или подзаконного нормативно-правового регулирования, применяемые на этой основе в качестве равных для всех претендентов условий конкурсного отбора (при отсутствии конкурса – законных и обоснованных кадровых решений).

Анализ действующего нормативно-правового регулирования показывает наличие корреляции, но не прямых причинно-следственных связей. Так, критерии допуска гражданина к участию в конкурсе на замещение должности в органах внутренних дел устанавливаются либо устанавливались приказом МВД России от 29 марта 2013 г. № 174¹; профессиональное обучение – приказом МВД России от 5 мая 2018 г. № 275². Критерии оценки физической подготовленности сотрудников полиции регулировались приказом МВД России от 5 мая 2018 г. № 275, Порядком организации прохождения службы (приложение 12), приказом МВД России от 1 февраля 2018 г.³, Наставлением по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации (приказ МВД

¹ Приказ МВД России от 29.03.2013 г. № 174 «Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и Перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса» [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты: официальный сайт. URL: https://sudact.ru/law/prikaz-mvd-rossii-ot-29032013-n-174/?ysclid=mezn1qxx_2f7945689451 (дата обращения: 01.06.2025).

² Приказ МВД России от 05.05.2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты: официальный сайт. URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-mvd-rossii-ot-05052018-n-275/prikaz/?ysclid=mezn556vxx3460737616> (дата обращения: 01.06.2025). Утратил силу.

³ Приказ МВД России от 01.02.2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294047/ (дата обращения: 01.06.2025).

России от 1 июля 2017 г. № 450)¹. При этом организация профессионального психологического отбора как объект нормативного регулирования отнесена на более высокий уровень регламентации, предполагающий наличие соответствующего постановления Правительства Российской Федерации (от 6 декабря 2012 г. № 1259)². Другие объекты профессионального отбора для службы в полицию находятся либо под общим нормативным воздействием соответствующих федеральных законов, либо вне сферы нормативной регламентации (по крайней мере, на уровне подзаконного регулирования).

Полагаем, что в целях обеспечения равного доступа к службе в органах внутренних дел в перспективе следует: во-первых, на уровне федерального закона установить, что профессиональная подготовленность сотрудников полиции должна проверяться, оцениваться и устанавливаться на основе следующих четырех основных показателей: *психологическая, моральная, физическая и организационная способность к службе*; во-вторых, средствами федерального закона необходимо разграничение компетенции между соответствующими должностными лицами и органами публичной власти (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, МВД России) в части установления конкретных требований и критериев, которые считаются допустимыми по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ как основания для ограничения равнодоступности службы в полиции.

Учитывая конституционные поправки от 2020 г., которые существенным образом изменили механизм организации взаимодействия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции (право и одновременно публичная обязанность Президента Российской Федерации осуществлять общее руководство Правительством Российской Федерации; разграничение

¹ Приказ МВД России от 01.07.2017 г. № 450 «Об утверждении Наставления по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_223221/ (дата обращения: 01.06.2025). Утратил силу.

² Постановление Правительства РФ от 06.12.2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 7075.

федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции как подведомственных руководству Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации), считаем целесообразным в перспективе регулирование критериев психологической и моральной готовности сотрудников органов внутренних дел к публичной службе не на уровне постановления Правительства Российской Федерации, но указа Президента Российской Федерации как главы государства, осуществляющего общее руководство внутренними делами страны. При этом критерии физической и организационной способности полицейских к службе могли бы устанавливаться соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации.

Данное состояние правового регулирования будет соответствовать требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ лишь при условии, что делегированное нормотворчество осуществляется вследствие ясной, четкой, недвусмысленной нормы федерального закона о службе в органах внутренних дел, что исключало бы многозначное истолкование и закрепляло исчерпывающую компетенцию Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Ведомственное нормотворчество МВД России должно охватывать, главным образом, организационно-правовые аспекты деятельности и не вправе затрагивать сферу ограничений конституционных прав и свобод, включая гарантированное Конституцией РФ право граждан на равный доступ к службе в полиции и в других структурных подразделениях МВД России как федерального органа исполнительной власти специальной компетенции.

Глава 2. Публично-правовые ограничения равного доступа к службе и проблемы защиты от дискриминации в органах внутренних дел

§ 1. Ограничения доступа к службе в органах внутренних дел лиц в связи с осуждением за преступление и ввиду уголовного преследования

Важным аспектом в механизме обеспечения равнодоступности службы в органах внутренних дел является проблема *ограничения доступа к службе лиц с криминальным прошлым*¹. Согласно действующему законодательству (ст. 14 Федерального закона о службе в органах внутренних дел), службе в полиции препятствуют, во-первых, осуждение за преступление, во-вторых, наличие судимости (в том числе снятой или погашенной), в-третьих, прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям с определенными изъятиями и исключениями, обусловленными, в том числе, правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им в Постановлении от 21 марта 2014 г. № 7-П². В случаях прекращения уголовного преследования по таким нереабилитирующим основаниям, как «истечение срока давности», «вследствие акта амнистии», законодатель не вводит каких-либо исключений. Для оснований «в связи с примирением сторон», «в связи с деятельным раскаянием», напротив, имеется исключение (кроме уголовных дел частного обвинения). Последнее исключение (для случаев деятельного раскаяния) – результат сравнительно недавней поправки в законодательстве (Федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 442-ФЗ), что мотивировалось, в том числе, позицией

¹ Макеева И. А., Дворжицкая М. А., Хаустов А. В. О некоторых запретах, связанных с прохождением службы в органах внутренних дел // Вопросы российского и международного права. 2022. № 2. С. 222; Семенов В. Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 71.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А. М. Асельдерова, К. Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е. В. Тарышкина» // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1528.

МВД России в парламенте о некомплекте в полиции (по состоянию на 1 ноября 2024 г. он составлял 173,8 тыс. сотрудников, что эквивалентно 18,8 % от штатной численности).

Законодательный запрет на занятие должностей в полиции для лиц с криминальным прошлым является логическим продолжением устойчивой позиции законодателя об исключении допуска к правоохранительной службе граждан за совершение проступков, позорящих честь¹ сотрудника органа внутренних дел. В первой редакции Закона Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ст. 19)² содержался запрет на службу в милиции для лиц, «имеющих либо имевших судимость». Данное изъятие с юридической точки зрения весьма специфично в том смысле, что оно выходит за рамки мер уголовно-правового воздействия (с точки зрения уголовного права снятие или погашение судимости полностью прекращает все уголовно-правовые последствия судимости)³, но является «особым дисквалифицирующим препятствием» (терминология Конституционного Суда Российской Федерации, Постановление от 2014 г. № 7-П), обусловленным «повышенными репутационными требованиями к службе в органах внутренних дел». Конституционный Суд Российской Федерации установил, что данные исключения из общего конституционного принципа равенства и равноправия обусловлены специальным правовым статусом органов внутренних дел, особенностями законодательных требований к их сотрудникам (постановления от 2002 г. № 17-П⁴, от 2004 г. № 9-

¹ Комкова Г. Н., Липчанская М. А. Судимость кандидата на выборную должность: российская практика // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2018. № 1 (50). С. 26–33.

² Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59/ (дата обращения: 01.06.2025). Утратил силу.

³ Голованова Н. А., Семькина О. И. Правовые последствия судимости (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 3. С. 36.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции" в связи с жалобой гражданина М. А. Будынина» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 151.

П¹, от 2009 г. № 13-П)², а также потенциальной опасностью лиц с криминальным прошлым (в том числе, если уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, Постановление от 2013 г. № 19-П)³.

Исключение службы в органах внутренних дел для лиц, которые осуждены за преступления вступившим в законную силу обвинительным приговором суда до момента снятия или погашения судимости – явление очевидное, оно не вызывает каких-либо возражений и всецело принимается государством и обществом. В сущности, в целом аналогичным образом выглядит и отношение к возможности службы в полиции для лиц, которые «были» осуждены, т. е. «после» снятия или погашения судимости (потенциальная опасность девиантного поведения сохраняется, факт совершения позорящего честь проступка налицо). Законодатель конституционно вправе вводить соответствующие репутационные требования для службы в правоохранительных органах, поскольку основная задача последних – обеспечение именно законности и правопорядка.

Достаточно интересными представляются доводы А. В. Колесникова относительно унификации критериев ограничения доступа к государственной гражданской и муниципальной службе для лиц с непогашенной судимостью. Исследователь задается закономерным вопросом: «для чего существует принцип единства ограничений, связанных со службой, если они не одинаковые? Наличие разнообразия в ограничениях для государственной гражданской и муниципальной службы не противоречит Конституции РФ и, возможно, не влияет на квалификацию служащего, но оно, во-первых, противоречит основам

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. Ст. 1923.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.2009 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3997.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. К. Барабаш, А. Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4189.

межслужебного взаимодействия и принципу единства ограничений при прохождении муниципальной и государственной гражданской службы; во-вторых, наличие возможности поступления на муниципальную службу лиц с непогашенной судимостью понижает ценностное значение самой муниципальной службы, статуса органов местного самоуправления и служащих, важность решаемых вопросов местного значения; в-третьих, это не сочетается с принципом публичности, который, несомненно, должен учитываться при оценке не только квалификации, но и коммуникативных качеств претендента на должность муниципальной службы»¹. Идею А. В. Колесникова об унификации систем государственного и муниципального управления и стандартизации государственной гражданской и муниципальной службы в едином институте публичной службы² можно распространить и на государственную службу правоохранительной направленности, в том числе, в органах внутренних дел.

Вместе с тем, имеются как минимум два важных обстоятельства конституционно-правового характера, которые позволяют взглянуть на данную проблему с альтернативной точки зрения. Это, во-первых, запрет на прохождение службы в органах внутренних дел для лиц, которые ранее были осуждены за преступления, которые в настоящее время таковыми не являются вследствие декриминализации деяния (подчеркнем, что действующий закон о службе в органах внутренних дел не допускает соответствующего исключения для случаев судимости в прошлом за декриминализованные деяния в настоящем); во-вторых, исключение службы в органах внутренних дел не на основании вступившего в законную силу обвинительного приговора суда, но вследствие прекращения уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям (что вызывает ряд сомнений с точки зрения реализации конституционного принципа презумпции невиновности).

¹ Колесников А. В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 5 (148). С. 144.

² Колесников А. В. Государственная гражданская и муниципальная служба: необходимость унификации и кодификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3. С. 136.

Спорность и дискуссионность данной проблемы обусловлена не только взглядами ученых и общественности, но также меняющейся позицией законодателя. До принятия Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 157-ФЗ о поправках в Законе Российской Федерации «О милиции» в правовой системе России отсутствовал запрет на службу в органах внутренних дел вследствие прекращения уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям. К службе не допускались только лица, которые «имеют или имели» судимость. Очевидно, что прекращение уголовного преследования не может повлечь за собой возникновение состояния судимости (для этого необходимо, чтобы вступил в законную силу обвинительный приговор суда). В силу презумпции невиновности, обвиняемый считается невиновным, пока иное не будет установлено судом в надлежащей правовой процедуре. Прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям само по себе не доказывает виновность лица, оно лишь свидетельствует о желании обвиняемого не подвергаться уголовному преследованию.

Полагаем также незаконным и необоснованным безусловное и бессрочное исключение допуска к службе в органах внутренних дел для лиц, которые имеют или имели судимость за деяния, которые в настоящее время декриминализованы. Декриминализация в достаточной степени свидетельствует об изменении приоритетов в государственно-правовой политике, что должно исключать «безусловность и бессрочность» запрета. Однако подчеркнем и обратное: при решении кадровых вопросов о поступлении и прекращении службы в органах внутренних дел соответствующие должностные лица должны пользоваться достаточной дискрецией, чтобы отказать в доступе к службе вследствие факта судимости за декриминализованное деяние. Мы высказываемся критически лишь в отношении «безусловности и бессрочности» данного правового основания. При решении вопроса о допустимости службы гражданина в органах внутренних дел необходимо учитывать такие обстоятельства, как вид и степень тяжести преступления, форма вины, истекший срок, характеристика личности и его поведение (особенно – отношение к обязанностям при службе в полиции). Здесь

необходим не безусловный законодательный запрет, но соответствующая дискреция должностных лиц полиции, уполномоченных на принятие кадровых решений.

Криминальные действия лица подразумевают приобретение им правового состояния судимости. В большинстве стран мира в случае совершения противоправного деяния законом устанавливаются те или иные правовые последствия. В уголовном законодательстве ряда государств судимость учитывается при назначении наказания и признании рецидива преступлений (Армения, Азербайджан, Киргизия, Таджикистан). Правовой институт судимости присущ не только государствам постсоветского пространства (Вьетнам, Польша, Монголия, Румыния). В Российской Федерации также применяется институт судимости к лицам, совершившим преступления.

Среди оснований для ограничений права на доступ к службе в полиции судимость занимает отдельное место. Наличие судимости определяет значительные изменения правового статуса личности при применении к лицу, совершившему преступление, мер уголовно-правового характера. Согласно ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Уголовное законодательство не раскрывает содержание понятия «судимость». Законодатель ограничивается упоминанием о том, что судимость учитывается при рецидиве преступлений, назначении наказания и влечет иные правовые последствия¹.

Судимость лица, совершившего преступление, может аннулироваться в двух случаях: ее погашения или снятия. Погашение судимости подразумевает прекращение правовых последствий, связанных с совершенным преступлением и отбытием наказания за него, и происходит автоматически по истечении срока, установленного законодательством. Снятие судимости осуществляется досрочно на основании правоприменительных решений уполномоченных органов и по основаниям, указанным в законодательстве.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Состояние судимости, как правило, возникает с момента вступления в законную силу приговора суда и прекращается в результате погашения или снятия судимости. Погашение судимости происходит, если в течение определенного срока (зависящего от тяжести преступления) после отбытия наказания лицо не совершает новых преступлений. Для отдельных категорий лиц (например, несовершеннолетних) могут устанавливаться сокращенные сроки погашения судимости. Снятие судимости может происходить в судебном порядке до истечения этого срока. Погашение или снятие судимости устраняет уголовно-правовые последствия, связанные с ней. Введение в законодательство сроков погашения судимости отражает правовую презумпцию: у законодателя имеются основания предполагать, что по истечении данного срока применение ограничений, связанных с судимостью, утрачивает государственно-правовую целесообразность.

Применительно к службе в органах внутренних дел судимость проявляется в том, что это влечет за собой ограничения для лица, совершившего преступление, не только уголовно-правового характера (предусмотренные уголовным законом), но и другие ограничения, имеющие юридико-служебный характер. Аналогичным образом в сфере трудовой деятельности установлено ограничение на занятие педагогической деятельностью для лиц, имеющих или имевших судимость, подвергшимся уголовному преследованию по ряду преступлений, которые, по нормативному установлению законодателя, не совместимы с педагогической деятельностью. При этом ст. 331 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) не устанавливает абсолютный запрет на доступ к педагогической деятельности лиц с криминальным прошлым. В связи с этим можно говорить о дифференцированном подходе к ограничению доступа лиц к педагогической деятельности, имеющих или имевших судимость. Свидетельством тому являются конкретные преступления (против жизни и здоровья, чести и достоинства личности), умышленные тяжкие и особо тяжкие

преступления, совершенные не против прав и свобод личности, а против других охраняемых уголовным законом ценностей¹.

В целях компаративного характера с системой службы в органах внутренних дел обратим внимание также на то, что ст. 351.1 ТК РФ предусматривает запрет на доступ к трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития детско-юношеского спорта, культуры, искусства несовершеннолетних. На должности специалистов авиационного персонала не принимаются лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления (ст. 52 Воздушного кодекса Российской Федерации)². Требования отсутствия неснятой или непогашенной судимости предъявляется к главному бухгалтеру или должностному лицу, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета (ст. 7 Федерального закона «О бухгалтерском учете»)³. К числу требований к кандидату на должность руководителя саморегулируемой организации, которые определяют его высокую деловую репутацию, относятся среди прочих отсутствие неснятой или непогашенной судимости за совершенные преступления в сфере экономики (ст. 24 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»)⁴. Основанием для отказа в государственной регистрации кредитной организации и выдаче ей лицензии на осуществление банковских операций служит, в том числе, неснятая или непогашенная судимость за совершение умышленного преступления у руководителя, его заместителей, главного бухгалтера кредитной организации (ст. 16 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»)⁵.

Необходимо отметить, что охват сфер общественной жизни, в которых недопустима трудовая деятельность для лиц с криминальным прошлым, достаточно обширный. Общеправовые последствия судимости выходят далеко за

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

³ Федеральный закон от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4349.

⁵ Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

рамки их уголовно-правового понимания и *приобретают вследствие этого существенное конституционно-правовое значение*. Применительно к проблеме ограничения доступа к службе в органах внутренних дел подчеркнем, что законодатель не ограничивается запретом осуществления полицейской деятельности лицами с криминальным прошлым, речь идет о более широкой сфере общественных отношений, что подпадает под условия и цели ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В юридической науке существуют различные подходы к оценке правовых последствий судимости и их необходимости. Г. Х. Шаутаева полагает, что правовые последствия судимости отражают ее социальный аспект. По мнению данного исследователя, социально-правовой контроль за неблагополучной в криминальном отношении личностью выступает своего рода мерой социальной защиты общества, не имеющей уголовно-правового значения¹. По мнению А. А. Гравиной и Н. М. Хромовой, институт судимости не следует трактовать расширительно, поскольку такого рода толкование приводит к восприятию судимости как дополнительного наказания². Н. Е. Таева не согласна с распространением данного института за рамки уголовно-правовых отношений и восприятия института судимости расширительно (распространения его на иные отрасли российского права)³. Очевидно, что различия в подходах к оценке правовых последствий судимости оказывают существенное влияние на механизм обеспечения равного доступа граждан к службе в полиции.

Ограничение данного права становилось предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В контексте ограничения конституционных прав граждан по основанию наличия у них судимости можно

¹ Шаутаева Г. Х. Судимость в уголовном праве России и ее правовое значение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Г. Х. Шаутаева. – Ижевск, 2000. С. 165.

² Гравина А. А., Хромова Н. М. Институт судимости и ее правовые последствия // Журнал российского права. 2015. № 5 (221). С. 84.

³ Таева Н. Е. К вопросу о конституционности норм, ограничивающих пассивное избирательное право граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1080.

выделить ряд решений¹. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной данным судебным органом в актах, посвященных вопросам «судимости вне пределов его уголовно-правового понимания», это имеет «самостоятельное конституционно-правовое значение». Наличие общеправовых последствий судимости не является наказанием за совершенное преступление, а связано, в частности, с «особым статусом государственных служащих», требованием «высокой репутации» сотрудников правоохранительных органов и другими обстоятельствами, обусловленными спецификой государственной службы.

Д. С. Токмаков при исследовании конституционно-правового значения судимости задается вполне закономерными вопросами: насколько справедливо существование пожизненных ограничений для служебной деятельности для лиц с криминальным прошлым? Как это отражается на социализации лиц, подвергнутых уголовному преследованию²? Большинство авторов, при этом, солидарны с позицией законодателя и Конституционного Суда Российской Федерации о правовых последствиях судимости, выходящих за уголовно-правовые рамки. Обоснованием данного подхода является необходимость *социального контроля над личностью с криминальным прошлым как меры социальной защиты общества, не имеющей самостоятельного уголовно-правового значения*³.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции" в связи с жалобой гражданина В. М. Минакова // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2342; Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2010 г. № 127-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Сергея Федоровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 331 Трудового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98349 (дата обращения: 01.06.2025); Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2016 г. № 450-О «По жалобе гражданина Барсукова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 и пунктом 2.1 статьи 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196260/6f5388c23284a43e29_dde30c48025cccf23c721e/ (дата обращения: 01.06.2025).

² Токмаков Д. С. Судимость и ее конституционно-правовое значение // Научный вестник Невинномысского государственного гуманитарно-технического института. 2017. № 4. С. 10.

³ Шаутаева Г. Х. Судимость в уголовном праве России и ее правовое значение. С. 165.

Последствия судимости общеправового характера закреплены не в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве, а в других отраслевых источниках российского права (применительно к деятельности полиции – административного права). Данные последствия находят отражение в ведомственных подзаконных нормативных правовых актах¹. В числе обстоятельств, при наличии которых гражданину может быть отказано в поступлении на службу, находится осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия неснятой или непогашенной в установленном федеральным законом порядке.

В связи с этим следует отметить, что законодательство ряда зарубежных стран устанавливает запрет на замещение должностей государственной службы только для лиц, осужденных за определенные категории преступлений: умышленные преступления (Польша, Эстония); тяжкие преступления и преступления против государственной службы (Литва); умышленные преступления (Латвия); при лишении судом права занимать государственные должности (Республика Казахстан, Республика Армения).

При поступлении на службу в органы внутренних дел, с одной стороны, реализуются личные притязания кандидата на соответствующую должность (конституционное право на равный доступ к публичной службе гарантирует законность и обоснованность подобных притязаний, обеспечивает их мерами конституционно-правового принуждения). С другой – необходимо обеспечить публично-правовую эффективность института службы в полиции за счет комплектования кадрового состава квалифицированными кадрами, имеющими высокую репутацию. Между данными конституционными ценностями может возникать конкуренция. Необходим поиск *допустимых пределов ограничения* прав лиц с криминальным прошлым, претендующих на доступ к службе правоохранительной направленности.

¹ Журавлева Е. С. Проблемы юридического обоснования ограничения прав лиц, имеющих судимость // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2. С. 418.

Каким же образом может повлиять на интересы службы репутация лица с криминальным прошлым, изъявившим желание стать сотрудником полиции? Обратимся к опыту организации службы по отношению к деловой репутации в других странах. В служебном законодательстве Польши предусмотрено, что все кандидаты на государственные должности должны обладать «безупречным характером». Законодательство о государственной службе Китайской Народной Республики закрепляет морально-этические требования, обладание которыми несовместимо со статусом служащего. В частности, им запрещено нарушать нормы морали, осуществлять неблагоприятное влияние, поощрять разврат, наркоманию, суеверия, азартные игры и тому подобную деятельность. В Швейцарии предусмотрено положение, по которому служащие должны показывать себя достойными уважения и доверия, которое требует его должностное положение, вести себя тактично и вежливо¹. Репутация полицейского имеет важное значение в связи с риском репутационных издержек для института службы правоохранительной направленности.

В контексте общей тенденции к гуманизации уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, уменьшения применения наказаний, связанных с изоляцией человека от общества, представляется целесообразным и смягчение законодательной политики. Примером более «мягкого» отношения к лицам с судимостью являются адвокатская деятельность и муниципальная служба. Лица с погашенной или снятой судимостью вправе претендовать на статус адвоката (ст. 9 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»)². Наличие судимости не является препятствием для поступления на муниципальную службу. Конституционным Судом Российской Федерации относительно доступа к муниципальной службе выражена следующая позиция: «наличие либо отсутствие у лица, поступающего на муниципальную службу, судимости как таковое не может повлиять на оценку

¹ Мингазова З. Р. Опыт формирования деловой репутации государственных гражданских служащих в зарубежных странах // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. 2014. № 2. С. 131.

² Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации. // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

соответствия его квалификационным требованиям»; «установление для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих различных ограничений, являющихся элементами правового статуса указанных лиц, само по себе не выходит за пределы дискреции федерального законодателя»¹.

А. В. Колесников полагает, что такого рода позиция представляется не совсем удачной по ряду причин. Существование различных подходов к интерпретации ограничений доступа к государственной и муниципальной службе соответствует Конституции РФ, но при этом противоречит принципам межслужебного взаимодействия и единства государственной службы. Факт поступления на муниципальную службу лиц с непогашенной судимостью снижает «ценность» муниципальной службы и не согласуется с принципом публичности, предполагающим учет не только квалификации муниципального служащего, но и коммуникативные качества кандидата на должность муниципального служащего². Вместе с тем, дискрецию федерального законодателя, позволяющую дифференцированно подходить к вопросу о доступе к муниципальной службе, можно распространить и в отношении государственной службы.

По мнению некоторых исследователей, ограничение доступа к службе судимых лиц вообще не согласуется со ст.ст. 32 и 55 Конституции РФ и положениями УК РФ. Так, С. В. Наймушин полагает, что запрет службы может быть прямо связан с применением только такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). При применении некоторых других видов наказания запрет замещения должности государственной службы является не целью, а следствием ограничения других прав и свобод. Так, при назначении таких наказаний, как обязательные работы, заключающиеся в выполнении осужденным в свободное от

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой» // СЗ РФ. 2020. № 8. Ст. 1118.

² Колесников А. В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 5 (148). С. 144.

основной работы время бесплатных общественно полезных работ, наличие работы у гражданского служащего в виде исполнения обязанностей по должности государственной гражданской службы в соответствии с должностным регламентом является решающим обстоятельством при определении вида наказания¹. По мнению С. Е. Чаннова, установление ограничений приема на государственную службу судимых лиц вообще не имеет отношения к наказанию лица, а направлено на защиту публичных интересов. Иными словами, это ограничение является не частью уголовного наказания за совершенное преступление, но административно-принудительной мерой².

Среди обязанностей, запретов и ограничений, связанных со служебной деятельностью сотрудников органов внутренних дел (полиции), не допускающих возможность нахождения на данном виде государственной службы, присутствует «осуждение его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной»³. Исходя из текста вышеприведенного положения законодательства о службе в органах внутренних дел, возникает вопрос о его применимости к лицу (кандидату на должность в данных органах). Запреты и ограничения, связанные со службой в органах внутренних дел, равно как и обязанности, распространяются на действующих сотрудников, проходящих службу. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 17 «Право поступления на службу в органы внутренних дел» прямо не предусматривает ограничение для лиц с криминальным прошлым.

Весьма важным с теоретико-методологической точки зрения представляется сравнительный анализ институтов службы в органах внутренних дел, в органах и организациях Прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета

¹ Наймушин С. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2005. № 4 (38).

² Чаннов С. Е. Ограничение допуска к государственной и муниципальной службе лиц с криминальным прошлым // Законность. 2010. № 1. С. 51.

³ См.: Ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

Российской Федерации, в части их доступности для граждан. Среди требований к лицам, претендующим на службу в прокуратуре, а также к лицам, которые уже проходят службу в органах прокуратуры – предусмотрено требование следующего содержания: «имело или имеет судимость»¹. Законодательство о прокуратуре предусматривает невозможность не только нахождения, но и поступления на службу в прокуратуру лиц с криминальным прошлым.

Наиболее подробно с нормативной точки зрения вопрос ограничений доступа граждан к службе правоохранительной направленности раскрывается в Федеральном законе «О следственном комитете Российской Федерации»². Среди оснований, которые исключают принятие гражданина на службу: «был осужден за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, имеет судимость либо имел судимость, которая снята или погашена, в отношении его осуществляется уголовное преследование либо прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием» (ст. 16 Федерального закона «О следственном комитете Российской Федерации»).

Правовая неопределенность относительно законодательных положений, ограничивающих доступ к государственной службе правоохранительной направленности для лиц с криминальным прошлым, актуализирует необходимость принятия мер *по совершенствованию правоохранительной системы*. Интересные предложения, в связи с этим, высказываются С. А. Авакьяном³. Несомненно, *полная отмена* ограничения доступа к государственной службе правоохранительной направленности для лиц с криминальным прошлым *нецелесообразна* в силу того, что это может *дискредитировать правоохранительную деятельность в глазах общественности*. Однако это не исключает необходимость *разумной дифференциации*

¹ См.: Ст. 40.1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² См.: Ст. 16 Федерального закона от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Российская газета. 2010. № 296.

³ Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия: Право. 2023. № 1. С 17.

соответствующих нормативных ограничений с учетом конституционных требований и условий. Критериями такого рода детализации могут стать: запрет поступления на государственную службу правоохранительной направленности для лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость; запрет на замещение должностей в правоохранительных органах для лиц, совершивших отдельные виды и категории преступлений, представляющие повышенную степень общественной опасности; установление запрета доступа к государственной службе правоохранительной направленности для лиц, совершивших умышленные преступления, и которым назначено наказание, связанное с изоляцией от общества. Предлагаем научно обоснованным применение принципа дифференциации последствий судимости¹ в зависимости от совершенного преступления, объекта посягательства и формы вины. Представляется, что именно с учетом данных критериев должен решаться вопрос об установлении запрета доступа к государственной службе правоохранительной направленности.

Лишение гражданина права на доступ к государственной службе правоохранительной направленности на основе лишь прекращения уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям должно отвечать принципу соразмерности, т. е. способствовать защите иных прав и не приводить к выхолащиванию (преуменьшению ценности) этого права. Рассматриваемое ограничение, прямо не предусмотренное уголовным законом, и носящее, по своей сути, характер общеправового последствия за совершение лицом уголовно наказуемого деяния, фактически лишает данное лицо права на доступ к государственной службе правоохранительной направленности вне зависимости от юридически значимых обстоятельств.

Запрет на доступ к службе в органах внутренних дел не должен быть *безусловным*. Установление требований высокой репутации для государственных служащих правоохранительных органов не подвергается сомнению. Представляется, что не лимитированное по времени ограничение, налагаемое без

¹ Журавлева Е. С. Проблемы юридического обоснования ограничения прав лиц, имеющих судимость // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2. С. 422.

учета характера совершенного деяния, а также обстоятельств, учитываемых при определении наказания для достижения цели исправления осужденного, приводит к умалению права на доступ к государственной службе правоохранительной направленности. Представляется, что это не в полной мере соответствует общей тенденции к гуманизации уголовных наказаний.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Ввиду конституционно предопределенного требования высокой репутации для государственных служащих системы правоохранительных органов, запрет на службу в полиции для лиц с криминальным прошлым должен быть абсолютным и бессрочным. Вместе с тем, в законодательстве и правоприменительной практике подлежат учету такие обстоятельства, как: 1) вступление в законную силу обвинительного приговора суда и лишь наличие факта незавершенного уголовного преследования (презумпция невиновности); 2) сохранение состава преступления или декриминализация деяния; 3) нахождение в местах лишения свободы либо несение уголовной ответственности в иных формах; 4) применение ограничения в отношении действующих сотрудников внутренних дел или только претендующих на замещение соответствующей должности в полиции.

Кадровые решения в отношении сотрудников органов внутренних дел должны быть обусловлены и мотивированы совершением проступка, порочащего честь сотрудника полиции, как одного из обстоятельств, учитываемых в совокупности с другими критериями и условиями на основе установленной законом дискреции должностных лиц полиции.

При этом судимость лица, даже если она снята или погашена, а также нахождение в местах лишения свободы за совершение декриминализованного деяния в будущем – безусловные основания для запрета службы в органах внутренних дел в силу закона. Конституционно допустимым является также безусловный законодательный запрет на поступление на службу в полицию лиц, которые подвергались уголовному преследованию и были освобождены от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям.

§ 2. Правовые требования к образованию служащих в органах внутренних дел: публично-правовой аспект

В соответствии с Федеральным законом о службе в органах внутренних дел для сотрудников полиции установлен образовательный ценз¹, который дифференцируется в зависимости от видов должностей начальствующего и рядового состава. Высший и старший начальствующий состав должен иметь высшее образование, соответствующее их направлениям деятельности, средний начальствующий состав – среднее профессиональное образование, младший начальствующий и рядовой состав – среднее общее образование. Законодатель не устанавливает требование наличия юридического образования (за исключением должностей, которые предполагают осуществление полицией юрисдикционных функций), не связывает это с наличием «ведомственного образования» (здесь и далее под «ведомственным» образованием мы будем понимать деятельность образовательных организаций, находящихся в ведении МВД России).

Данный подход к правовому регулированию направлен не только на реализацию конституционного принципа равного доступа к службе, но также обусловлен рядом важных эмпирических обстоятельств (полиция осуществляет *не только* юрисдикционные функции; комплектование полицейских кадров осуществляется *не только* из числа лиц, усвоивших образовательные программы в ведомственных учебных заведениях). Тем не менее, при анализе проблемы доступности службы в полиции феномен ведомственного образования имеет существенное значение, поскольку *приоритетной формой достижения образовательного ценза в органах внутренних дел является получение именно данного, специализированного образования, что позволяет заблаговременно учитывать профессиональные интересы службы в полиции, готовить полицейские кадры в соответствии со спецификой правоохранительной службы.*

¹ Купавцев Т. С. Обоснование содержания профессионального образования сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2012. № 10. С. 79.

Ведомственное образование в полиции имеет историко-правовой подтекст, выражающий ряд общих тенденций в государственно-правовом развитии России¹. Если отталкиваться от именного Указа Петра I «О бытии в Москве обер-полицмейстеру» как нормативной основы выделения полицейского ведомства в структуре государственного аппарата, то следует подчеркнуть длительное отсутствие практики ведомственного образования полицейских и жандармов². Полицейские школы и курсы появились в имперской России лишь в 80-е гг. XIX в., причем создавались они исключительно при городских и уездных полицейских управлениях. До 1886 г. российская полиция не имела собственных образовательных организаций. Согласно Временным правилам об обустройстве полиции в городах и уездах губерний от 25 декабря 1862 г. (что характеризует общую тенденцию на поздних этапах развития данного вида деятельности), полицейские кадры формировались, главным образом, из числа армейских офицеров. Наиболее развитые организационные формы в 1897 г. приобрела «Специальная школа для нижних чинов полиции резерва Санкт-Петербургской столичной полиции», которая, однако, сосредоточивалась на практически ориентированном подходе и исключала фундаментальную теоретическую подготовку претендентов на более высокие чины. Соответствующие планы имелись на 1914–1915 гг. (создание в царской России средних профессиональных и высших образовательных организаций МВД), но им не суждено было воплотиться в жизнь из-за развязывания Первой мировой войны. Таким образом, анализ историко-правовых источников показывает зарождение и фундаментальное развитие ведомственных образовательных организаций МВД именно в советскую эпоху, особенно в период после Великой отечественной войны.

В современной России МВД имеет развернутую сеть ведомственных образовательных организаций, которые осуществляют подготовку кадров по

¹ Невский С. А., Сычев Е. А., Аганесов Д. Е. Из истории кадровой работы в полиции в Российской империи в конце XIX – начале XX в. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 2. С. 369.

² Байкеева С. Е. Правовое регулирование подготовки кадров в специализированных учебных заведениях МВД царской России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 3. С. 37.

образовательным программам среднего профессионального образования, бакалавриата, специалитета, магистратуры, осуществляющих также основное и дополнительное профессиональное обучение, подготовку кадров высшей квалификации (адъюнктура, аспирантура, докторантура). Данный вид деятельности находится под регулирующим воздействием комплекса нормативных правовых актов, включающих законодательство об образовании и ряд подзаконных источников административного права. В связи с этим заслуживает внимания норма ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»¹, которая устанавливает особенности функционирования образовательных организаций, готовящих кадры в интересах обороны и безопасности, обеспечения законности и правопорядка (последнее характеризует, в том числе, специфику профессиональной деятельности полиции).

Законодательство об образовании современной России построено в целом на основе модели единства образовательной системы и достаточно широких полномочий профильного министерства в сфере образования. Во всяком случае, именно это министерство обладает компетенцией в сфере лицензирования, аккредитации и нормативно-правового регулирования образовательной деятельности (в части, не урегулированной указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации на основе бланкетной нормы закона). Вместе с тем, ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» допускает ряд исключений из общего правила, которые наделяют МВД России и другие федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции («кадры в интересах обороны и безопасности, обеспечения законности и правопорядка») по регулированию организации образовательного процесса в подведомственных им образовательных организациях.

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

Это включает в себя полномочия устанавливать: во-первых, дополнительные требования к основным профессиональным образовательным программам, направленные на специальную профессиональную подготовку; во-вторых, порядок и условия приема в ведомственные образовательные организации; в-третьих, перечень дополнительных вступительных испытаний; в-четвертых, порядок отчисления, восстановления и перевода обучающихся; в-пятых, публично значимую информацию, которая подлежит размещению в сети «Интернет» для всеобщего сведения (особенно с учетом режима секретности). Данный правовой инструментарий методологически и потенциально позволяет учитывать специфику образовательной деятельности при подготовке полицейских кадров. Однако ведомственное нормотворчество не всегда использует данные возможности, что можно расценивать двояко: либо как сознательную позицию (выстраивание системы ведомственного образования, главным образом, на основе общих стандартов подготовки кадров в «гражданских» организациях), либо как зарождающийся, еще не окончательно развитый институт (который с течением времени мог бы существенным образом модернизировать нормативные правовые акты министерства в сфере образования, адаптировав их к цели и задачам ведомственного образования).

Применительно к деятельности ведомственных образовательных организаций системы внутренних дел подчеркнем, что на реализацию нормы ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» направлены следующие приказы МВД России: от 19 сентября 2022 г. № 689 (о порядке осуществления и организации образовательной деятельности)¹; от 19 сентября 2022 г. № 691 (об особенностях организации и осуществления данной

¹ Приказ МВД России от 19.09.2022 г. № 689 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования, программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, реализуемым в интересах обеспечения законности и правопорядка в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429834 (дата обращения: 01.06.2025).

деятельности)¹. Анализ этих нормативно-правовых источников показывает, что на данном этапе они скорее поддерживают первое из вышеназванных условий (выстраивание системы ведомственного образования, главным образом, на основе общих стандартов подготовки кадров), чем второе (модернизация нормативно-правовых актов министерства в сфере образования, адаптация их к цели и задачам ведомственного образования).

Данная проблема, на наш взгляд, представляет известную сложность с теоретико-методологической точки зрения и нуждается, как минимум, в доктринальном анализе и соответствующей научной базе. *Ведомственные вузы в системе внутренних дел по своему государственно-функциональному предназначению вынуждены искать компромисс между, с одной стороны, необходимостью подготовки высококвалифицированных кадров юридического направления (что сближает их с «гражданскими» вузами, готовящими правоведов широкого профиля, способных осуществлять профессиональную деятельность в судах, прокуратуре, следствии, адвокатуре, нотариате и в качестве юрисконсультов органов публичной власти и хозяйствующих субъектов), с другой – задачами специального характера (служебная, морально-психологическая, тактико-специальная, огневая и физическая подготовка – это характеризует скорее вузы «военного» или «военизированного» профиля, чем «гражданскую» подсистему образования).*

Ведомственное образование в механизме государственного управления внутренними делами существенно отличается от «гражданского» юридического образования тем, что будущие сотрудники должны обладать *профессиональной компетентностью в применении физической силы, специальных средств*

¹ Приказ МВД России от 19.09.2022 г. № 691 «Об утверждении Особенности организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования, программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, дополнительным профессиональным программам и основным программам профессионального обучения, Особенности организации и осуществления методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обеспечения законности и правопорядка, а также деятельности федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429833/ (дата обращения: 01.06.2025).

и огнестрельного оружия, что предполагает соответствующую целенаправленную подготовку (умение действовать в экстремальных условиях, особые требования к дисциплине и чувству ответственности). С другой стороны, будущие полицейские существенно отличаются от потенциальных военнослужащих *направленностью их подготовки в правоохранительном аспекте* (высокое правосознание и правовая культура, знание юридической теории, содержания законодательства и тенденций в правоприменительной практике; умение работать с людьми и документами).

В связи с данной проблемой приходится наблюдать отдельные факты отклонения от конституционно значимой и юридически predetermined цели ведомственного образования («жесткая регламентация», «четко очерченный круг задач», «алгоритмизация», «отработка действий», «стереотипное организационное поведение» и др.). В действительности охраняемая полицией правовая система значительно сложнее, она противоречива и дискурсивна, поскольку методологически строится на противоположных интересах конкурирующих сторон в правоотношении. Потенциальные полицейские, вне сомнения, должны быть способными к будущей профессиональной деятельности, проявляя готовность к *оперативной работе и уголовному розыску, применению силы и законного принуждения*. Однако они не в меньшей степени должны быть профессионально подготовлены к *представительству в судах, обоснованию своей правовой позиции, ссылкам на законодательные акты, составлению юридических документов*. Именно для достижения этих, отчасти противоречивых целей, направлено регулирующее воздействие ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Ведомственное образование в МВД России не должно с безусловностью строиться ни по «военному», ни по «гражданскому» образцу.

Организация образовательного процесса в ведомственных вузах полиции имеет и ряд иных особенностей (внеаудиторная специализированная подготовка с участием командиров, структур по работе с личным составом; специализированные параметры оценки уровня подготовленности; особые

методы диагностики профессиональности кадров; требования к педагогическим работникам, большинство которых имеет специальные звания и статус сотрудника органов внутренних дел; предварительный отбор; специальные кабинеты, лаборатории и полигоны; специфический библиотечный фонд; специальные издания полицейской направленности). Это также особый субъектный состав обучающихся (курсанты, адъюнкты), необходимость несения ими службы в нарядах, по охране общественного порядка. В отличие от «гражданских» вузов, в ведомственных институтах и университетах МВД России нет должности «ассистент» (низшая должность профессорско-преподавательского состава – «преподаватель»). Все это находит достаточную реализацию на уровне ведомственного нормотворчества и локальных нормативных актов полицейских вузов.

Однако полагаем, что данная положительная практика нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. Ведомственное нормотворчество в сфере организации образования в полиции еще до конца не раскрыло свой потенциал, хотя юридические возможности для этого имеются вследствие предписания ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В частности, именно актами МВД России следовало бы адаптировать нормы, по аналогии, Приказа Минтруда от 8 сентября 2015 г. № 608н (утратил силу в 2020 г.), Единого квалификационного справочника (приказ Минздравсоцразвития от 11 января 2011 г. № 1н). Нуждаются в конкретизации и более углубленном регулировании также приказы МВД России от 19 сентября 2022 г. № 689 и № 691 о порядке осуществления и организации образовательной деятельности применительно к особенностям службы в полиции.

На протяжении существования службы в органах внутренних дел не теряет актуальности вопрос, связанный с уровнем образованности полицейских и возможности замещения должностей службы, исходя из имеющегося у кандидата на службу уровня образования. Стоит согласиться с мнением А. А. Белых и А. Л. Дмитриева о том, что преобразования в сфере государственной службы были тесно увязаны с идеей образовательного ценза для

служащих различных категорий¹. Как отмечал В. А. Воробьев, для социалистического управления государством были неприемлемы формализованные системы прохождения государственной службы, характерные для буржуазно-бюрократического аппарата управления (в качестве примера данный исследователь приводит США). Продвижение по службе не было нормативно закреплено как элемент системы управления кадрами². Для продвижения по карьерной лестнице служащему органа внутренних дел наряду с уровнем образования, навыками и умениями необходимым был определенный морально-политический облик, соответствующий «советским» представлениям о требованиях к государственным служащим³. После прекращения существования Советского Союза представления об институте службы в органах внутренних дел и требованиях к полицейским претерпевают существенную трансформацию в контексте значительного изменения общественной и государственной жизни российского государства в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия.

Существенным шагом в совершенствовании правового регулирования государственной службы после прекращения существования Советского Союза явилось принятие 22 декабря 1993 г. (вскоре после принятия Конституции РФ) Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»⁴. В названном выше нормативном правовом акте было закреплено положение, согласно которому гражданин, претендующий на государственную должность, должен иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий этой должности. Представляется, что такого рода формулировка характеризуется свойством правовой неопределенности и не позволяет однозначно соотнести объем полномочий и уровень образования, необходимый для несения

¹ Белых А. А. Дмитриева А. Л. Образование и происхождение: из истории гражданской службы в России в XIX веке // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 4. С. 144.

² Воробьев В. А. Советская государственная служба (административно-правовой аспект). – Ростов-н/Д., 1986. С. 52.

³ Макаров В. В. Советский период развития института государственной службы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. С. 158.

⁴ Указ Президента РФ от 22.12.1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 76. Утратил силу.

государственной службы. По мнению некоторых исследователей, сравнение института государственной службы XXI в. с опытом прошлых столетий показывает, что воспроизводится не только положительный опыт прошлого, но и недостатки, проявившиеся в течение длительной эволюции института государственной службы¹.

Сегодня степень доступности службы в органах внутренних дел с точки зрения требований к образованию кандидата, претендующего на должность полицейской службы, определяется соответствием квалификационным требованиям к *уровню профессионального образования*, наряду с другими требованиями (стаж работы по специальности; стаж гражданской службы; профессиональный уровень). В. Б. Башуров и И. А. Косицин, анализируя квалификационные требования для замещения должностей службы, обращают внимание на то, что ранее действовавший закон предусматривал «привязку» высшего профессионального образования к специализации должностей государственной службы. Действующее государственно-служебное законодательство предусматривает возможность самостоятельного определения представителем нанимателя требований к специальности, направлению подготовки, необходимых для поступления на соответствующую должность гражданской службы².

Возрастание конкуренции при замещении должностей службы в органах внутренних дел может позитивно отразиться на повышении профессионального уровня кадрового состава службы в полиции. Карьера сотрудника находится в центре внимания законодателя. Происходит расширение форм и видов профессионального развития служащих, которые теперь не ограничиваются повышением квалификации, профессиональной переподготовкой, стажировкой.

¹ Зубов В. Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX – начало XX века). – Новосибирск: СибАГС, 2005. – 367 с.

² Башуров В. Б., Косицин И. А. Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 2. С. 83.

Профессиональное развитие служащих в полиции осуществляется также за счет проведения различных семинаров, тренингов и т. п.¹

Как нам представляется, повышение требований к образовательному уровню полицейских – своевременная и эффективная мера для повышения качества кадрового состава органов внутренних дел. Необходимость постоянного профессионального развития, предполагающего повышение, в том числе, образовательного уровня служащих, переподготовки и повышения квалификации – требует роста уровня мотивации к профессиональному и личностному росту. Значимая роль в данном процессе отводится современным технологиям электронного (дистанционного) обучения. Стабильное и эффективное функционирование института службы в органах внутренних дел тесно связано с уровнем образования полицейских. Тенденция повышения требований к уровню образования кандидатов на пост служащего, а также повышение уровня образования лиц, уже находящихся на службе, отраженная в законодательстве – вполне закономерна и оправдана. Более того, следует уделять больше внимания профессиональному развитию полицейских. В том числе – с использованием инновационных методов подготовки (дистанционное электронное обучение).

Вместе с тем, частные интересы служащего и его служебное продвижение требуют создания благоприятных условий для непрерывного систематического профессионального развития (профессиональное обучение, переподготовка, повышение квалификации); предоставления возможности участия в семинарах, круглых столах, образовательных курсах и т. п. В свою очередь, это требует создания государственными органами необходимых условий для *развития и обновления знаний* сотрудников органов внутренних дел, согласно изменяющимся реалиям общественной и государственной жизни. Решение сложных правоохранительных задач под силу только подготовленным, высококвалифицированным кадрам в органах внутренних дел.

¹ Указ Президента РФ от 21.02.2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 765.

Образовательный ценз сам по себе не может рассматриваться как противоправное ограничение равенства доступа к публичной службе. Будучи результатом длительной эволюции квалификационных требований к публичным служащим, он находит подтверждение и в государственно-правовой истории России, и в современной практике зарубежных стран. Его конституционно-правовая сущность проявляется в обеспечении публичной службы высококвалифицированными кадрами на основе критерия профессионализма, подтвержденного соответствующими документами об образовании установленного государством образца.

Образовательный ценз проявляет свое действие в процессах подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих; он может иметь абсолютный и относительный характер; учитывать профильность и уровень образования. В правоохранительной системе (служба в полиции, в прокуратуре, в следственных органах и работа в судах) особую роль и значение приобретает *правовой образовательный ценз*, который в современной России не приобрел надлежащих и завершенных форм, чему способствовал, в числе прочего, негативный опыт внедрения Болонской системы организации высшего образования.

В силу конституционного принципа равенства (перед законом и судом; равнодоступности публичной службы) законодатель не должен допускать принципиального отличия образовательного ценза службы в правоохранительной системе от аналогичных цензов в государственной гражданской службе. Однако при правовом регулировании данных общественных отношений следует учитывать специфику конституционных функций правоохранительных органов, а также наличие системы ведомственных образовательных организаций. Увязка наличия ведомственного образования с условиями поступления на правоохранительную службу может рассматриваться как отступление от конституционных принципов и норм, однако требование обучения в ведомственных образовательных организациях в процессе правоохранительной службы (для лиц, получивших базовое образование в ведомственных вузах – по

программам повышения квалификации), напротив, является конституционно поощряемым и желательным в целях гарантирования карьерного роста и дальнейшего продвижения по службе, а также реализации конституционно значимых публичных интересов (эффективность правоохранительной службы, ее направленность на защиту основ конституционного строя и конституционных прав и свобод человека и гражданина).

Образовательный ценз в системе службы в органах внутренних дел обусловлен ростом конкуренции в кадровой сфере, апробирован в ряде иных областей профессиональной деятельности и судебного представительства (адвокаты, педагогические работники), однако в избирательной системе и ряде иных сфер правового регулирования воспринимается как дискриминирующий. Эффективность применения образовательного ценза обусловлена качеством вузовской и средней профессиональной подготовки, необходимостью более активного внедрения инновационных методов обучения, включая дистанционные технологии. Наличие образовательного ценза должно оказывать влияние не только на доступ к служебной деятельности, но также предполагать соразмерные этому социальные льготы и компенсации (более высокий уровень оплаты труда, повышение возрастного ценза пребывания на публичной службе). Обучение в системе повышения квалификации должно осуществляться с разумной периодичностью на протяжении всего периода службы граждан в органах внутренних дел.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Ограничение доступа к службе в органах внутренних дел на основании образовательного ценза представляет собой конституционно predetermined и глубоко позитивное правовое явление, которое реализуется на равных основаниях и с разумной дифференциацией правового регулирования, обусловленной различными должностями в полиции и их предназначением в механизме управления внутренними делами государства. В отсутствие достаточного образования представителей закона высоки риски не только противоправного и девиантного поведения, но также неразумных

и нецелесообразных действий и бездействия, обусловленных отсутствием достаточно уровня правосознания, юридической и организационной культуры, что должно заблаговременно и превентивно пресекаться систематическим и целенаправленным воспитательным воздействием опытных педагогов и наставников в соответствующих образовательных организациях¹. Допуск к полицейской деятельности вне надлежащего образовательного ценза недопустим в конституционном государстве и демократическом обществе, стремящихся к обеспечению верховенства прав и свобод человека и гражданина, защите публичных интересов на основе принципов законности и правопорядка.

Вместе с тем, имеющаяся в современной России система подготовки полицейских кадров имеет ряд внутренних проблем и структурных противоречий, обусловленных, в числе прочего, институциональной конкуренцией ведомственного и вневедомственного образования. Конституционно желательным в целях обеспечения равного доступа к службе в полиции было бы дальнейшее развитие сети образовательных организаций системы управления внутренними делами, углубление их специализации на основе сочетания необходимости, с одной стороны, профессиональной юридической (правоохранительной) подготовки, с другой – обеспечения способности и готовности будущих сотрудников к оперативно-розыскной деятельности, применению мер государственного принуждения, включая использование ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При условии достаточного развития данного компонента системы профессионального образования в долгосрочной перспективе допустима постановка вопроса о введении в законодательство образовательного ценза для службы в органах внутренних дел в привязке к наличию специального, ведомственного образования.

¹ Фромич Ю. В. Об интеллигентности сотрудников органов внутренних дел // Интеллигенция, ее гражданские позиции в современном мире. – М., 2016. С. 103.

§ 3. Гендерное равенство и его гарантии в системе службы в органах внутренних дел

Среди проблем реализации конституционного положения о равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел отдельное место занимает вопрос обеспечения гендерного равенства на государственной службе. В современных научных исследованиях проблеме равноправия мужчин и женщин уделяется значительное внимание, однако говорить о решении «женского вопроса» и гендерного равенства пока преждевременно¹.

Сегодня наряду с вопросами защиты материнства, гарантий и компенсаций для женщин в сфере труда, он выступает одним из приоритетов в трудовой и служебной деятельности. Вместе с тем, важно обеспечить равноправие между различными представителями российского общества. Проблематика, посвященная вопросам гендерного равенства и гендерного баланса в различных сферах жизни российского общества, стала частью социокультурного дискурса, активно обсуждаемого на различных «площадках» (телевидение, сеть «Интернет»). Политика гендерного равенства весьма популярна в настоящее время. Обусловлено это конституционно оправданным стремлением современных государств, в законодательстве которых закреплён конституционный принцип равенства мужчин и женщин, адекватно и комплексно претворить его в жизнь. Необходимость обеспечения гендерного равенства обусловлена наличием дискриминации в отношении женщин при реализации ими своих прав. Долгое время предопределенность роли женщины в обществе как «хранительницы домашнего очага» и не допуск женщин в общественно-политическую сферу являются причинами возможной дискриминации².

О проблемах гендерного равенства в масштабах мирового сообщества активно заговорили во второй половине XX в. Среди первых международных

¹ Козлова Н. Н. Политическая философия российского консерватизма XIX – первой половины XX века: гендерные аспекты: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.01 / Н. Н. Козлова. – М., 2014. С. 4.

² Адельсеитова А. Б., Сильванович Ю. Н. Политика гендерного равенства и партийное представительство // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 4 (70). № 4. С 327.

документов, провозгласивших принцип равенства мужчин и женщин, был Устав ООН от 1945 г., который призывает народы объединенных наций, в том числе, и к обеспечению равноправия полов¹. Значительная дискриминация в отношении женщин стимулировала мировое сообщество 18 декабря 1979 г. принять Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин². В рамках деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят ряд документов, затрагивающих вопросы гендерного равенства. В частности, модельный закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин устанавливает (ст. 8) равный доступ мужчин и женщин к государственной службе³.

В Советском союзе регулирование гендерных вопросов осуществлялось в контексте строительства социалистического государства. Е. А. Здравомыслова и А.А. Темкина сложившийся в советское время гендерный порядок называют «этакратическим». Обосновывается это тем, что государственная политика СССР по своей природе была направлена на различия граждан по признаку пола. При этом создание «нового» советского гендера проходило в рамках политики вовлечения женщины в общественное производство, политическую жизнь, а также формирование и изменения общественного дискурса относительно интерпретации понятий «женственность» и «мужественность»⁴.

Как отмечают авторы монографии «Гендерное равенство XXI в.: глобальные вызовы и локальные ответы», для советского гендерного порядка были характерны «навязанная гетеросексуальность» и «различие полов». Наблюдались предписанные мужские и женские роли при существовании скрытого (латентного) ограничения женских прав и социальном контроле сексуальности представителей женского пола. Несмотря на относительно большое представительство женщин среди «рабочей силы», власть женщин

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26.06.1945 г.).

² Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18.12.1979 г.).

³ Постановление от 18.11.2005 г. № 26-11 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2006. № 37. С. 328–341.

⁴ Здравомыслова Е. А., Темкина А. А. Государственное конструирование гендера в советском обществе // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 3/4. С. 299.

(политическая, экономическая) была, в большей степени, поверхностной¹. Служба женщин в советской милиции была фрагментарной, ограничивалась отдельными должностями и практически полностью исключала нахождение представителей женского пола на руководящих должностях в органах внутренних дел.

Основы современной гендерной политики России закреплены в Конституции РФ от 1993 г. Согласно данному нормативному правовому акту, в Российской Федерации провозглашается принцип равенства мужчин и женщин как в обладании правами и свободами, так и в их реализации (ст. 19 Конституции РФ); гарантии равного вознаграждения за осуществление трудовой деятельности (ст. 37 Конституции РФ). Названные положения дополняются ст. 7 и ст. 38 Основного закона РФ, устанавливающими, помимо прочего, «поддержку семьи, материнства», защиту со стороны государства важнейших ценностей российского общества – материнства, детства, семьи².

Обращаясь к вопросу доступа представителей женского пола к деятельности в органах внутренних дел, необходимо отметить следующее. Исследователи данной проблематики отмечают наличие *гендерной асимметрии* при существовании положительной динамики в ее преодолении. Как в представительных, так и в законодательных органах власти женщины составляют меньшинство. Одновременно с этим представительство женщин в органах исполнительной власти меньше, чем в законодательных органах. На региональном уровне власти наблюдается обратная ситуация. Представительно женщин в исполнительных органах власти выше, чем в законодательных органах. Возможным объяснением данной ситуации может служить незначительный объем ресурсов, что в меньшей степени привлекает мужчин к этому уровню государственной власти, увеличивая долю женщин в исполнительных органах власти на региональном уровне³. Под гендерной ассиметрией понимается

¹ Гендерное равенство XXI века: глобальные вызовы и локальные ответы / Н. М. Великая, Е. М. Березкина, Е. А. Ирсетская [и др.]; под общ. ред. Н. М. Великой. – М.: Ключ-С, 2023. С. 41.

² Завадская Л. Н. Гендерная экспертиза Конституции России и практики ее применения (1917–2000) // Гендерная реконструкция политических систем / ред.-сост. Н. М. Степанова и Е. В. Кочкина. – СПб., 2004. С. 444.

³ Гендерное равенство XXI века: глобальные вызовы и локальные ответы. С. 85.

явление, порожаемое таким принципом структурирования гендерной системы, как принцип иерархии, представляющий собой непропорциональную представительность социальных, а также культурных ролей обоих полов в различных сферах общественной и государственной жизни¹.

В государственно-правовой истории и в современной России было принято значительное число нормативных актов, направленных на улучшение положения женщины и повышение их роли в российском обществе². Вместе с тем, в общественном сознании еще сильны гендерные стереотипы как анахронизм прежнего гендерного порядка (дореволюционного и советского времени)³. Наиболее существенно среди стран постсоветского пространства в решении гендерных проблем продвинулась Республика Беларусь. В данном государстве разрабатываются многолетние национальные планы по обеспечению гендерного равенства и минимизации гендерной дискриминации. Об этом свидетельствует ряд показателей. Так продолжительность жизни женщин значительно выше мужчин (78,5 против 67,5 лет). У женщин в Беларуси более высокий уровень образования (каждая третья женщина имеет высшее образование). С 2016 г. установлен минимальный порог участия женщин в парламенте (30 %). В некоторых исследованиях отмечается, что наличие высоких гендерных достижений способствует малому числу феминисток в Беларуси по сравнению с другими постсоветскими странами⁴. В экономической конкуренции выигрывают те страны, которые эффективно интегрируют женщин в социально-экономические процессы и обеспечивают им условия для их личностного и профессионального развития⁵.

¹ Словарь гендерных терминов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.owl.ru/gender/016.htm> (дата обращения: 01.06.2025).

² Ельникова Г. А. Гендерная асимметрия в современной социокультурной реальности // Научные ведомости. Серия: Философия. Социология. Право. 2012. № 2 (121). Вып. 19. С. 24, 25.

³ Бурова С. Н. Гендерные исследования в Беларуси: история, социальный контекст, персоны // Журнал Белорусского государственного университета. Серия: Социология. 2018. № 1. С. 163.

⁴ В Беларуси всего 4 % феминисток – наименьший процент из всех славянских стран экс-СССР [Электронный ресурс] // Onliner.by: сайт. URL: <https://people.onliner.by/2012/08/17/femin?ysclid=mezp5udn3x829293826> (дата обращения: 01.06.2025)

⁵ Титаренко Л. Г. Гендерный дисбаланс или рост гендерного равенства? // Женщина в российском обществе. 2020. № 1. С.25.

Белорусские гендерные показатели за годы постсоветского развития изменились в пользу женщин (за исключением оплаты труда, которая существенно ниже оплаты труда мужчин). Молодое поколение женщин и их ценности смещаются в сторону гендерного равенства. Возможность использования белорусского опыта выстраивания гендерной политики (обеспечения гендерного баланса и равенства) в нашем государстве представляется целесообразным в связи с наметившимся в последнее время усилением интенсивности процесса интеграции между Россией и Белоруссией в рамках союзного государства¹.

Следует отметить, что женщины имеют неравный доступ к служебной деятельности. В связи с этим стоит рассмотреть вопросы реализации права на равный доступ к службе в органах внутренних дел в контексте гендерной дискриминации. При этом официально российский законодатель стремится обеспечить недискриминационный характер правоотношений в сфере служебной деятельности. Принцип запрета дискриминации в области труда закреплён в ст. 3 ТК РФ. Важно отличать дискриминацию от дифференциации. В упомянутой статье ТК РФ в ч. 2 установлено, что не является дискриминацией различия, исключения, предпочтения, ограничения прав работников, установленные федеральными законами с целью заботы о лицах, требующих социальной и правовой защиты².

Однако некоторые ограничения в доступе к служебной деятельности представителей женского пола имеют естественный характер. Они обусловлены физиологическими особенностями организма женщин. К примеру, существует нормативно установленный перечень производств, должностей с вредными условиями труда, на которых запрещается применение женского труда³. Следует

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 г. «О создании союзного государства» // Бюллетень международных договоров. 2000. № 3. С. 54.

² Москвина М. С. Проблемы ограничения труда женщин во вредных и (или) опасных условиях труда: аналитический обзор законодательства, правоприменительной практики, отечественных и зарубежных исследований и публикаций // Экономика труда. 2022. Т. 9. № 11. С. 1943.

³ Приказ Минтруда России от 18.07.2019 г. № 512н «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение

отметить, что перечень вредных работ и производств, где ограничивается применение труда женщин, существенно сократился с 456 до 100 позиций. Основным критерием пересмотра выступили факторы влияния тех или иных видов трудовой деятельности для репродуктивного здоровья женского организма, а также отдаленные последствия для будущих поколений¹. При доступе к трудовой деятельности представителей женского пола видна тенденция обеспечения равенства мужчин и женщин в сфере труда и минимизации дискриминации по признаку пола. Представляется вполне оправданным допуск женщин к видам трудовой деятельности, еще недавно казавшихся сугубо «мужскими».

По мнению И. В. Мазинской, запрет или ограничения прав женщин излишни. Исключением, по словам данного исследователя, являются беременные женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком. Законодателю следует создавать безопасные условия труда для женщин, а не порождать неконституционные запреты и ограничения на выполнение различного рода работ. Это позволит создать равные условия для мужчин и женщин при выборе вида трудовой деятельности².

По словам Е. В. Олехник, гендерное равенство имеет важнейшее значение для мира и согласия в обществе и полноценной реализации человеческого потенциала. На постсоветском пространстве происходит сокращение списка запрещенных для женщин профессий, борьба с гендерной сегрегацией. Например, в Армении и Грузии вообще были отменены такого рода списки. В указанных странах имеются лишь запреты для отдельных групп женщин (Армения: беременные женщины и матери до достижения ребенком одного года; Грузия: беременные и кормящие женщины). В США отсутствует список запрещенных для

труда женщин» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_331608/ (дата обращения: 01.06.2025).

¹ Москвина М. С. Проблемы ограничения труда женщин во вредных и (или) опасных условиях труда: аналитический обзор законодательства, правоприменительной практики, отечественных и зарубежных исследований и публикаций. С. 1944.

² Мазинская И. В. Запрещенный перечень работ: дифференциация или дискриминация прав женщин // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 33. С. 346.

женщин профессий, а в Германии не существует деления профессий на «женские» и «мужские»¹.

Патриция Помпала в своем исследовании отмечает, что женщина воспринимается в первую очередь как мать. Тогда как профессиональная потребность и трудовая деятельность рассматривается как нечто второстепенное. Существование списка запрещенных для женщин профессий мешает представителям женского пола свободно избрать свой профессиональный путь. Такого рода списки лишают женщин финансовой и социальной защиты и, тем самым, усиливают гендерное неравенство².

В работе М. А. Александровой, посвященной исследованию дифференциации и дискриминации при использовании труда женщин и праве выбора ими профессий, отмечается, что безопасность труда женщин не достигла должного уровня. Законодательство позволяет работодателям создавать безопасные условия труда для женщин. Однако это сложно осуществимо. Случаи обучения женщин по «запрещенной» профессии достаточно редко встречаются на практике³.

Другой не менее важной сферой возможной дискриминации женщин выступает участие в управлении делами государства в форме несения государственной службы. Рассмотрение гендерного аспекта равноправия при доступе к государственной службе осуществим на примере службы в органах внутренних дел. Последнее время представители женского пола занимают все более активную жизненную позицию и принимают повышенное участие в общественно-политической жизни Российской Федерации, а также исполняют обязанности государственных служащих.

¹ Олехник Е. В. Принцип равной оплаты за труд равной ценности как одна из основ достижения гендерного равенства // Новатор-2021: материалы III Баранович. Науч.-образоват. форума. – Барановичи, 2021. С. 98–99.

² Pompala P. The state image of women / An intersectional analysis of gendered protective labor legislation in Russia, 2021.

³ Александрова М. А. Гендерная дискриминация в праве женщин на выбор профессии // Beneficium. 2019. № 4 (33). С. 74–83.

Проблема обеспечения гендерного равенства (гендерного баланса¹) на государственной службе – это важнейший аспект более обширной проблемы гарантирования равного доступа граждан к государственной службе. В процессе дальнейших рассуждений попытаемся дать ответ на вопрос, необходимо ли обеспечить равное представительство мужчин и женщин на службе в органах внутренних дел (полиции). В последние годы наметилась тенденция к увеличению доли женщин-сотрудников в органах внутренних дел. В ряде подразделений численность таких сотрудников колеблется от 20 до 50 % (в зависимости от характера деятельности подразделения). Происходит это в контексте общего курса на увеличение представительства женского пола на службе в государственных структурах и органах, осуществляющих правоохранительную функцию.

Несмотря на позитивные сдвиги в формировании гендерного равенства (гендерного баланса) в органах внутренних дел, проблемы гендерного равенства на службе в органах полиции остаются. Прежде всего, речь идет о таком явлении, как гендерные стереотипы. Согласно стереотипу и традиционным убеждениям многие мужчины-сотрудники правоохранительных органов полагают, что служба в данных органах – это «исконно мужская» сфера деятельности².

С указанным выше тезисом можно согласиться лишь отчасти. В начале прошлого столетия началось активное привлечение женщин к службе в полиции (сначала в дореволюционной, а потом и советской России). В 1919 г. в результате сокращения численности Петроградской милиции почти на 80 % Народным комиссариатом внутренних дел было принято решение об организации в Петрограде женской милиции³. Все это свидетельствует о достаточно продолжительной государственно-правовой истории пребывания женщин на службе в органах охраны правопорядка.

¹ Корабельникова Ю. Л. Гендерный баланс в органах полиции России и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 4 (56). С. 232.

² Андрианов А. С., Медведев И. В., Семенов В. В. Проблемы женщин-сотрудников правоохранительных органов // Мир науки. Культуры. Образования. № 4. 2019. С. 71.

³ Харитонов П. Д. История службы женщин в полиции [Электронный ресурс] // Юридическая социальная сеть. URL: <https://www.9111.ru/questions> (дата обращения: 01.06.2025).

Другой не менее важной проблемой является появление в поведении женщин-сотрудников черт характера, присущих больше мужскому полу и утрата «типичных женских» черт и качеств (мягкость, доброта, чувствительность и т. п.). Особенно это касается подразделений органов внутренних дел, служба в которых связана с повышенным риском для жизни и личной безопасности сотрудников. В связи с этим следует отметить следующее: появление у женщин-сотрудников большей мужественности в силу характера их служебной деятельности – вполне нормальное явление и придавать данному вопросу статус проблемы было бы преувеличением. При этом совсем не обязательно, что в процессе служебной деятельности у женщин-сотрудников произойдет утрата типичных женских качеств.

Представляется, что последние тенденции в комплектовании кадров свидетельствуют о большем представительстве женщин на службе в органах внутренних дел и приближении к достижению гендерного баланса на службе в этих органах. Обеспечение равного доступа к государственной службе трудно представить без обеспечения гендерного баланса и равноправия мужчин и женщин при реализации ими своих конституционных прав, в том числе, права на равный доступ к службе в полиции. Активная социально-правовая позиция, позволяющая все большему числу женщин участвовать в управлении делами государства, только укрепляет убежденность в необходимости гендерного баланса на службе в полиции. В связи с этим можно предположить, что равное представительство мужчин и женщин на службе в органах внутренних дел (полиции) будет обеспечено в уже обозримой перспективе¹.

Преодоление гендерного неравенства – одно из важнейших условий эффективной реализации конституционного права граждан на равный доступ к службе в органах внутренних дел. Возможность свободного выбора направления служебной деятельности для представителей женского пола позволяет реализовать их личностный и профессиональный потенциал. Деление

¹ Трифонов В. А. Равный доступ граждан к государственной службе: гендерный аспект (на примере государственной службы в органах внутренних дел) // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 4. (70). С. 106.

видов полицейской деятельности на «мужские» и «женские» не соответствует современным реалиям общественной и государственной жизни. Сокращение числа профессий, запрещенных для женщин, следует рассматривать как логичный шаг законодателя, направленный на обеспечение гендерного равенства. Представляется целесообразным продолжение сокращения перечня профессий и видов трудовой деятельности, не допускающих применение женского труда. Как нам представляется, единственным основанием для ограничения доступа к той или иной профессиональной деятельности представителей женского пола может служить защита репродуктивного здоровья женщины.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. В системе правоохранительной службы в значительной степени наблюдается гендерная асимметрия при положительной динамике ее преодоления и конечной цели достижения конституционно требуемого гендерного баланса. Фактическое ограничение доступа женщин к правоохранительной службе – следствие скорее патриархальных гендерных стереотипов и предубеждений, чем объективных задач и функций правоохранительной системы. Гендерная сегрегация, деление профессий на «мужские» и «женские» – пережиток и анахронизм, обусловленный несостоятельным мнением о продолжении семейных ролей в публично-управленческой сфере. Несмотря на особые риски для жизни, личной безопасности для ряда должностей правоохранительной службы и некоторые другие существенные обстоятельства, гендерная дискриминация в силу требований Конституции РФ должна быть полностью исключена.

Вместе с тем, следует различать гендерную дискриминацию и гендерную дифференциацию. Последний феномен обусловлен необходимостью учета физиологических особенностей организма женщины, ее репродуктивного здоровья, правовых гарантий в состоянии беременности и в период ухода за ребенком после его рождения. В целях обеспечения социальной защиты женщин-служащих и надлежащей заботы о них в правоохранительной системе, законодатель правомерно вводит соответствующие различия, исключения,

предпочтения и ограничения, что не может квалифицироваться как нарушение норм конституции демократического государства и необоснованное отступление от принципа равнодоступности службы в органах внутренних дел.

Отсутствие правоограничений по гендерным основаниям само по себе еще не является полноценной конституционной гарантией действительно равного доступа мужчин и женщин к службе в полиции. Требуется дальнейшее преодоление негативной тенденции к «гендерной вертикали» (противоречие между количеством женщин-госслужащих и качеством занимаемых ими должностей), «доктрины стеклянного потолка» (эффект невидимого препятствия, который вынуждает женщин предпринимать больше усилий для карьерного роста либо сознательно отказываться от карьерных притязаний). Наряду с феминизацией кадрового состава на низших уровнях публичного управления наблюдается преобладание мужчин на руководящих должностях. В связи с этим нуждается в дополнительных публично-правовых гарантиях право женщин-служащих на продвижение по службе на равных с мужчинами основаниях. В административно-правовой деятельности органов внутренних дел методологически целесообразно разумное сочетание следующих публично-правовых мер обеспечения гендерного равенства: гендерная нейтральность; поддерживающие действия; позитивная дискриминация.

§ 4. Возрастные правоограничения (эйджизм) службы в органах внутренних дел

Одной из важнейших проблем реализации конституционного положения о равной доступности службы в органах внутренних дел является установление научно обоснованных подходов к регламентации возрастных границ поступления, прохождения и прекращения данной службы. В связи с этим необходимо исследовать вопрос о возрастной дискриминации (эйджизма). Понятие «эйджизм»

появилось относительно недавно – во второй половине прошлого столетия (введено Р.Н. Батлером в 1969 году). В последующем в разные годы понятие эйджизма рассматривалось другими зарубежными исследователями, среди них: А. Дж. Траскслером (1980), Б. Байзеуэйем (1995), Б. Р. Леви (2001), Н. Ливелином (2015)¹. Р. Н. Батлер описывает эйджизм как тревогу, затаенную молодыми людьми и людьми среднего возраста, а также их личностное отвращение и чувство неприязни к людям старшего возраста, болезням, инвалидности и страха беспомощности, бесполезности и смерти².

В отечественной науке данная проблематика наиболее активно изучается с начала 2000-х гг. Эйджизм имеет значительное число определений и, соответственно, единого подхода к этому многогранному феномену не существует. По мнению К. А. Балабановой и Г. А. Ковалевой, под эйджизмом следует понимать явление, имеющее различные общественные проявления, которые подразумевают дискриминацию по возрастному признаку. Иными словами, негативное отношение к старшим поколениям, отражающееся на качестве жизни лиц старшего возраста (пожилых и престарелых), затрудняющее их участие в социальной, экономической, политической, культурной жизни. При этом данная возрастная группа может проявить свои таланты и накопленный опыт в обозначенных сферах общественной и государственной жизни³.

С точки зрения Л. В. Колпиной и Е. В. Реутова, исследуемый термин есть ничто иное, как комплекс дискриминационных практик и установок в отношении граждан старшего возраста, обусловленных «стереотипизированными» представлениями об исключительно «дисфункциональной» роли старости. В связи с этим возникает барьерный характер среды (физической,

¹ Кабалина Е. Г. Газизова М. Р. Эйджизм: основные направления исследований в современных условиях // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2021. № 56. С. 99.

² Краснова О. В. «Мы» и «Они»: Эйджизм и самосознание пожилых людей // Психология зрелости и старения. 2000. № 3 (11).

³ Балабанова К. А., Ковалева Г. А. Эйджизм как отражение отношения к пожилым людям в современном обществе: постановка проблемы: материалы всероссийской научно-практической конференции. Череповецкие научные чтения–2016 / отв. ред. Е. В. Целихова. – Череповец, 2017. С. 12.

социокультурной, институциональной) для старшего поколения, также возникают самоограничительные практики и установки у лиц старшего возраста¹.

При описании эйджизма в научной литературе встречаются различные термины: «дискриминирующее поведение», «негативная стереотипизация» и «предубеждение». По словам И. В. Бояриновой, наиболее разработанным термином в отечественной и зарубежной практике выступает возрастная «стереотипизация»². Как представляется Т. В. Смирновой, «стереотипизацию» следует рассматривать в качестве механизма восприятия, обеспечивающего скорейшую оценку сложившейся ситуации в условиях недостатка информации³. Сформированное искаженное понимание старости связано с депрессией и ограниченными возможностями. В нашем обществе уверенно укоренились предрассудки в отношении людей старшего возраста («слишком старый, чтобы служить»). Данные предрассудки являются проявлением возрастной дискриминации. Вследствие предрассудков, многие ценные и опытные кадры вынуждены уйти раньше на пенсию. Хотя могли продолжать служебную деятельность.

Достаточно распространенным явлением выступает возрастная дискриминация служащих, связанная с их физическими возможностями. Молодые сотрудники, как правило, физически сильнее и выносливее. Однако в умственной сфере деятельности тоже более востребованы представители молодого поколения. В компьютеризированных областях деятельности сложился стереотип о том, что молодых сотрудников «проще обучить». Работодателям важны такие навыки, как совершенная работа на персональном компьютере. Представители старшего поколения могут не в совершенстве владеть навыками работы на компьютере. Такого рода предрассудки вредят работодателям.

¹ Колпина Л. В. Влияние эйджистских стереотипов на формирование самоограничительных практик граждан старшего поколения // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т.14. № 2. С. 42.

² Бояринова И. В. Геронтологический эйджизм как социальный феномен: к постановке проблемы // Научный журнал «Дискурс». 2019. № 9 (35). С. 54.

³ Смирнова Т. В. Пожилые люди: стереотипный образ и социальная дистанция // Социологические исследования. 2008. № 8. С. 51.

Отказываясь от возрастных квалифицированных сотрудников в пользу молодых, организация не получает качественной отдачи¹.

По мнению ряда исследователей проблем возрастной дискриминации, в качестве ее ядра предпочтительнее рассматривать «геронтостереотипы», которые определяются как присущие культурой лицам определенного возраста черты и свойства, выступающие для них нормой². Геронтологический эйджизм представляет собой дискриминацию, пренебрежительное отношение к людям старшего возраста, на основе негативной возрастной стереотипизации и сами негативные стереотипы в отношении людей старших возрастных групп, ограничивающие их свободу и принижающие достоинство личности³.

Одной из основных причин эйджизма называют геронтофобию (страх старости и смерти). Данное понятие преобразуется в негатив к престарелым людям как своего рода символам данных явлений. Другой причиной эйджизма является разрыв связи между поколениями. Усугубляют возрастную дискриминацию в мировом масштабе с применением различных средств: интернета, кино, телевидения, прессы, специализированных общественных организаций.

Рассмотрим виды геронтологического эйджизма. В научных исследованиях можно встретить упоминание о следующих разновидностях такого рода эйджизма: открытый, латентный, институциональный, бытовой, самоэйджизм. *Открытый эйджизм* подразумевает ничем не прикрытую дискриминацию лиц старшего возраста. Такого рода эйджизм находит свое выражение в законодательных актах, ограничивая доступ для к определенным товарам или услугам. Ему присущи необоснованные возрастные ограничения для лиц

¹ Кулагина А. В. К вопросу о дискриминации по возрастному признаку в сфере труда в современной России // Вопросы российской юстиции. 2021. № 15. С. 421.

² Кон И. С. Ребенок и общество: историко-этнографическая перспектива. – М.: Наука, 1998. – 269 с.; Липпман Уолтер Общественное мнение. – М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. – 384 с.; Микляева А. В. Методы исследования эйджизма: зарубежный опыт // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Серия: Психолого-педагогические науки. 2009. № 100. С. 148–157.

³ Гудровская А. А. Социально-психологические факторы геронтологического эйджизма // Социальные явления. 2018. № 2 (9). С. 49.

старшего возраста¹. *Латентный эйджизм* проявляет себя в скрытых формах. Ярким примером может служить предрассудок, согласно которому лиц старшего возраста называют «балластом», тормозящим развитие общества. Данный вид эйджизма проявляется в виде социокультурных норм и установок, присущих лицам старшего возраста².

Институциональный эйджизм находит отражение в институтах несправедливого ограничения людей, на постоянной основе ставящего их в «неудобное положение» в общественной жизни, осуществляемое только лишь на основе их возраста. В исследовании McGlone and Fiona Fitzgerald «Восприятие дискриминации по возрастному признаку в сфере здравоохранения и социального обслуживания в Ирландии» говорится о том, что эйджизм существует на уровне национальных и местных практик, выражающиеся в деятельности медицинских организаций, а также иных структур, оказывающих социальные услуги пожилым людям³. *Бытовой эйджизм*. Существующие в обыденном сознании людей стереотипы, негативным образом отражающиеся на качестве жизни лиц старшего возраста, проявляющиеся в повседневной жизни. *Самоейджизм*. Разрушительное воздействие данного вида эйджизма связано с тем, что он исходит не от лиц, окружающих представителей старшего поколения людей, а от них самих. Примерами такого рода эйджизма служит стеснение старшего поколения и отказ от занятий интересной для них деятельностью из-за боязни неправильного восприятия окружающими («что подумают обо мне: в его-то возрасте»⁴).

Представленные виды эйджизма могут существовать в различных областях, поэтому следует остановиться на таких аспектах эйджизма, как: социальный, медико-социальный, социально-педагогический, социально-психологический и юридический. Говоря о *социальной* составляющей эйджизма, необходимо

¹ Мельниченко А. А., Горелик С. Г., Стадниченко В. М., Ярош А. С. Особенности проявления эйджизма и меры по их устранению у представителей молодого поколения // Медико-фармацевтический журнал Пульс. 2023. № 25 (1). С. 109.

² Городова Т. В., Колпина Л. В. Теоретические основы исследования геронтологического эйджизма [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования: сетевое издание. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=18023> (дата обращения: 14.03.2024).

³ Колпина Л. В. Влияние социального эйджизма на качество жизни пожилых людей: курс научно-популярных лекций. 2016 [Электронный ресурс] // URL: gerontolog.info (дата обращения: 18.03.2024).

⁴ Колпина Л. В. Эйджизм и его последствия // Медицинская сестра. 2017. № 5. С. 38.

отметить следующее. Категория «возраст» в научном сообществе уже достаточно долгое время воспринимается не только как исключительно биологический факт, но и как социальный конструкт. Процесс взросления человека перестал быть биологической характеристикой и подвергся «стереотипизации», что стало приводить к возможности возрастной дискриминации¹.

Подтверждая стереотипизацию возрастных групп в российском обществе, С. К. Пчегатлук и Д. А. Скочилова задаются вопросом: допустимо ли существование эйджизма в современной России? Ответ высвечивает интересный парадокс. Половина опрошенных респондентов отвечают на данный вопрос положительно, половина – отрицательно, при этом большая часть из ответивших представляет молодое поколение людей².

Медико-социальный аспект эйджизма проявляется в негативном воздействии данного феномена на здоровье человека. Старение организма – естественный физиологический процесс, связанный с изменением метаболических и биохимических процессов в организме человека в сторону их угасания³. Как отмечают А. Д. Кампос и Э. Р. Фахрудинова, масс-медиа и общество не делают скидок и исключений для лиц старшего возраста, культ молодости и привлекательности предъявляет к молодому поколению высокие требования. В свою очередь, это формирует искаженные представления о старости как о состоянии немощности, ненужности и зависимости. Молодое поколение, в связи с этим, старается минимизировать контакты с людьми старшего (третьего возраста)⁴. Главным аванпостом проведения концепции антиэйджизма является клиническая геронтология. Установлено, что эйджизм негативно влияет на организм человека и может быть триггером следующих

¹ Пчегатлук С. К., Скочилова Д. А. Эйджизм как социальное явление: социологический анализ // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 7. С. 81.

² Пчегатлук С. К., Скочилова Д. А. Эйджизм как социальное явление: социологический анализ. С. 82.

³ Медзиновский Ю. Ф., Медзиновская А. А., Кузьминов О. М. Антиэйджизм как современная парадигма клинической медицины и здравоохранения // Врач. 2021. № 32 (1). С. 74.

⁴ Кампос А. Д., Фахрудинова Э. Р. Право на старение: опыт боли как вопрошание о смысле и качестве жизни // Клиническая геронтология. 2016. № 9-10. С. 36.; Кампос А. Д., Фахрудинова Э. Р. Геронтофобия как обесценивание человека: социально-философский анализ // Клиническая геронтология. 2017. № 9-10. С. 31.

заболеваний: депрессии, сердечно-сосудистых заболеваний, ожирения, деменции¹.

Представление о старости как социальной конструкции постоянно меняется и в жизни общества формируются альтернативные представления об эйджизме, получившие название *антиэйджизм*. Основные принципы антиэйджизма сформулировал Эштон Эпплуайт². Данное понимание исследуемого понятия предполагает восприятие возраста в качестве биологической константы и отказ от борьбы с возрастом и старением, признание за каждой возрастной группой людей своих преимуществ от их возраста.

Социально-педагогический аспект эйджизма проявляется в неправильном воспитании детей и формировании у них искаженного представления о лицах старшего возраста. Геронтофобная установка особенно характерна для западного общества, в котором преобладают представления о старшем поколении людей как о «бесполезных», «пассивных», «обременяющих общество». По словам Т. С. Афанасьевой, важным направлением социально-педагогической деятельности выступает принятие возрастных людей другими возрастами и тем самым гармонизация социальных отношений. Необходимо формировать *позитивное* отношение к пожилым людям с раннего возраста в семье. Родительские установки не должны приводить к эйджизму и геронтофобии у подрастающего поколения³.

Гендерный аспект эйджизма. Представители женского пола сталкиваются с эйджизмом в трудовой и служебной деятельности в различном возрасте, не только представительницы молодого и старшего поколения. Изучение российской социально-политической риторики и практики прошлого столетия, по словам

¹ Applewhite A. If you care about equality, fight ageism – just as you fight sexism and racism. Britains most trusted digital news brand. Monday March 4. 2019 [Электронный ресурс] // URL: <http://inews.co.uk/opinion/ageism-manifesto-movement/amp/> (дата обращения: 01.06.2024); Ageism is alive and well. But we can change the conversation. Centre for Ageing Better. 26 Apr 2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ageing-better.org.uk/news/ageism-alive-and-well-we-can-change-conversation> (дата обращения: 01.06.2024).

² Applewhite A. What Is Ageism – and How Can We End It? [Электронный ресурс] // URL: <http://celadonbooks.com/what-is-ageism> (дата обращения: 01.06.2024).

³ Афанасьева Т. С. Геронтофобия и эйджизм как девиации воспитания детей в современном обществе // Девиантология родительства: сборник научных трудов. Институт изучения детства, семьи и воспитания РАО; отв. ред. Е. В. Куканова. – М., 2016 С. 34.

О. А. Хасбулатовой, убеждают в том, что содержащиеся в программных документах и речах партийных деятелей советской эпохи послы об относительно второстепенной роли женщин в политике плавно и достаточно успешно были адаптированы к социокультурным традициям российского общества и перешли в XXI в.¹ Социальный статус лиц старшего возраста, прежде всего, женщин – в современном обществе неоднозначен. По мнению И. А. Григорьевой, женщины демонстрируют свободу от социальных обязательств в старшем возрасте осознано, что говорит об их согласии с социальными рамками. Вместе с тем, современная жизнь представляет для женщин широкие возможности. СМИ перестали эксплуатировать образ «несчастной», «больной» и «бедной» пожилой женщины, поскольку он способствовал сокрытию эйджизма «под маской заботы»².

Юридический аспект эйджизма. Он связан с установлением законодательных ограничений, направленных на исключение (минимизацию) негативных последствий эйджизма при доступе к трудовой и служебной деятельности. Уже более десяти лет отечественный законодатель противодействует эйджизму. Так, в 2013 г. появился прямой запрет на распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера³. Далее принимается Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»⁴. Данным нормативным правовым актом была установлена уголовная ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу или увольнение с работы лица предпенсионного

¹ Хасбулатова О. А. Гендерные стереотипы в политической культуре: специфика российского опыта // Женщины в российском обществе. 2001. № 3-4. С. 21.

² Григорьева И. А. Пожилые женщины: «вниз по лестнице» возраста и гендера // Женщины в российском обществе. 2018. № 1 (86). С. 15.

³ Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3454.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102483227&intelsearch=352-%F4%E7+03.10.2018&ysclid=mezq2xr76g983502773> (дата обращения: 01.06.2025).

возраста. Тем самым работодателей законодатель стимулировал к осознанному отношению к проблеме эйджизма.

Законодатель способствует разрешению проблемы эйджизма и на государственной службе, в частности, на службе в органах внутренних дел. Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливаются новые условия для поступления на службу в органы внутренних дел с точки зрения возрастных ограничений. Теперь на данный вид государственной службы кандидат может поступить в возрасте 55 лет (при присвоении специальных званий майора полиции, юстиции или внутренней службы и подполковника полиции, юстиции или внутренней службы). Граница в 50 лет установлена для специальных званий среднего, младшего и рядового состава органов внутренних дел. Ранее на службу в органы внутренних дел можно было поступить до 35 или 40 лет в зависимости от должности. Такого рода новелла способствует обеспечению равного доступа граждан к государственной службе. Смещение в сторону увеличения возраста поступления на государственную службу в органы внутренних дел позволяет существенным образом нивелировать возрастную дискриминацию.

Геронтологический эйджизм на службе в органах внутренних дел представляет собой дискриминацию на основе укоренившихся в российском обществе предрассудков относительно старшего поколения государственных служащих. Геронтологический эйджизм на государственной службе правоохранительной направленности оказывает разрушительное воздействие на кадровый состав правоохранительных органов: разрушение профессионального ядра кадров государственной службы снижает эффективность функционирования государственных органов правоохранительной направленности.

Старение – это часть человеческого существования, которое следует рассматривать *позитивно*. Представители старшего поколения (в результате конституционной реформы от 2020 г. Конституция РФ дополнена термином – старшее поколение) имеют житейский и профессиональный опыт. Старшее

поколение людей должно иметь возможность реализации конституционного положения о равном доступе к службе в органах внутренних дел без возрастной дискриминации, основанной на предрассудках о возрасте человека. Таким образом, можно констатировать, что эйджизм – достаточно закрытый от рефлексии и научного исследования феномен (латентные формы эйджизма). Ликвидация геронтологического эйджизма – необходимое условие повышения качества жизни населения старших возрастных групп. Эйджизм – весьма многогранное явление, включающее в себя политические, социально-экономические, юридические, организационные, социокультурные и морально-этические аспекты.

Эйджизм на службе в органах внутренних дел представляет собой комплекс дискриминационных практик и установок в отношении государственных служащих – представителей как старшего, так и молодого поколения, в основе которых дисфункциональная роль, как старости, так и молодого возраста, обуславливающих объективные и субъективные барьеры для доступа к государственной службе. Предрассудки, связанные с эйджизмом, негативно влияют на кадровый состав полиции, с одной стороны, преждевременно вытесняя старшее поколение из служебной деятельности, с другой – затрудняют поступление на государственную службу представителей молодого поколения.

Юридическое (прежде всего, конституционно-правовое) осмысление эйджизма предполагает разработку способов его преодоления. Проведенное исследование проблем эйджизма позволяет сформулировать следующие основные направления его минимизации на государственной службе правоохранительной направленности: официальное признание фактов эйджизма на правоохранительной службе и недопустимости использования возраста государственного служащего в качестве критерия ограничения доступа на государственную службу правоохранительной направленности до момента достижения нормативно установленного предельного возраста нахождения на государственной службе; разработка и проведение мониторинга по проблемам геронтологического эйджизма на государственной службе правоохранительной

направленности; осуществление аудита государственно-служебного законодательства в части правовой обоснованности установления возрастных границ поступления, прохождения и прекращения службы в органах внутренних дел.

Проблема возрастных ограничений в сфере труда, занятости и служебных отношений получила развернутое освещение в довольно ранней практике Конституционного Суда Российской Федерации: в числе правовых позиций российского конституционного правосудия заслуживают особого внимания, на наш взгляд, следующие правоприменительные акты: постановление от 4 февраля 1992 г. о проверке законодательства о труде (Конституционный Суд Российской Федерации установил, что возрастной критерий для трудовых отношений не является допустимым, если «он не обусловлен родом и особенностями выполняемой работы»)¹, постановление от 1995 г. № 7-П (по делу о проверке конституционности законодательства о службе в органах внутренних дел)². Примечательно, что в более поздней практике Конституционный Суд Российской Федерации комплексно не обращался к этим проблемам, что свидетельствует о достаточности сформированных ранее правовых позиций и их применимости к современной деятельности судов общей юрисдикции и правоохранительной системы в целом.

Рассматривая проблему эйджизма в приложении к вопросу о службе в органах внутренних дел, Конституционный Суд Российской Федерации, тем не менее, опирался на методологию п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ от 1958 г. № 11 «О дискриминации в области труда и занятости». Согласно данной Конвенции, специфические (квалификационные) требования к труду и занятости (следовательно, и государственной службе) не являются дискриминацией по смыслу ст. 19 Конституции РФ. Служба в органах внутренних дел имеет специфику, что

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.02.1992 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 статьи 33 КЗоТ РСФСР» // ВВС РФ. 1992. № 13. Ст. 669.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции" в связи с жалобой гражданина В. М. Минакова» // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2342.

обуславливает, во-первых, «специальный правовой статус», во-вторых, «особые правила равного доступа» к публичной службе. Это, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации – «социально оправданная правовая дифференциация». Более точно данные методологические подходы сформулированы в особом мнении судьи А. Л. Кононова, в котором подчеркнуто следующее.

Служба в органах внутренних дел, в вооруженных силах и других силовых структурах и ведомствах «очевидно предполагает» (в отличие от «общетрудовых» норм) ряд возрастных ограничений, что «компенсируется льготами и гарантиями социальной защищенности», которых, по общему правилу, не имеют работники в силу ординарных трудовых правоотношений. Служба в органах внутренних дел (равно как и в других «силовых структурах») предполагает жесткие требования к дисциплине, профессиональной пригодности, физической подготовке и волевым качествам, что обусловлено экстремальными условиями данного вида публичной службы. Данные требования законодатель мотивирует необходимостью установления и поддержки «надежной системы защиты безопасности» личности, общества и государства. Вследствие возраста, подчеркивает в особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононов, наступает «профессиональная деформация», которая не поддается оценке «по четким объективным критериям». Именно по этой причине законодатель вынужден устанавливать предельный возраст нахождения на службе в органах внутренних дел и других видах службы, поскольку в установленных законодательством возрастных рамках профессиональные качества «обычно сохраняются в норме без ущерба» для публичных интересов.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Эйджизм в сфере ординарных трудовых отношений представляет собой одну из форм дискриминации по возрастному признаку, что оказывает девиантное воздействие на правоохранительную систему, склоняя ее к неконституционным дискриминационным практикам, основанным на стереотипизированных представлениях о дисфункциональной роли старости. Барьерный характер социальной среды для старшего поколения основан на

противоправных предубеждениях и ложных презумпциях, которые не имеют в своей основе надлежащих конституционно-правовых оснований. Будучи сам по себе конституционным деликтом, эйджизм находит проявление в открытых и латентных формах, в институциональном (публичном) и бытовом (частном) аспектах, может выражаться посредством внешнего вмешательства либо самоэйджизма.

Вместе с тем, конституционный запрет дифференцированного правового регулирования в зависимости от возраста в сфере труда и занятости не является абсолютным. В силу Конвенции МОТ от 1958 г. № 111 и устойчивой практики Конституционного Суда Российской Федерации, не является возрастной дискриминацией дифференцированное правовое регулирование, которое основано на квалификационных требованиях к труду и занятости. В системе правоохранительной службы это выражается, главным образом, в конституционном требовании эффективности служебной деятельности, гарантиях надежности системы защиты безопасности личности, общества и государства, в связи с чем к служащим предъявляются особые требования к дисциплине, профессиональной пригодности, физическим и волевым качествам.

Экстремальные условия службы в органах внутренних дел, при определенных обстоятельствах, могут входить в институциональное противоречие с профессиональной деформацией лиц, достигших определенного возраста. В силу невозможности ее оценки по четким и объективным критериям, в законодательстве обоснованно вводятся возрастные пределы поступления на службу и нахождения на службе. Конституционно-правовые принципы, ценности и нормы в данной сфере опираются на презумпцию, что в соответствующих возрастных границах профессиональные качества обычно сохраняются в норме и не причиняют ущерба конституционно значимым публичным интересам. Конституционное требование равного доступа к публичной службе гарантируется не устранением из законодательства возрастных ограничений, но адекватной системой компенсации посредством мер социальной защищенности служащих в органах внутренних дел.

Глава 3. Публично-правовые гарантии и механизм обеспечения равнодоступности службы в органах внутренних дел

§ 1. Конкурсный отбор как публично-правовая гарантия равнодоступности службы в органах внутренних дел

Прохождение службы в органах внутренних дел связано с определенными юридическими фактами, характеризующими организационные и социальные основы служебной деятельности сотрудников полиции. Механизм государственной службы включает заключение и расторжение служебного контракта, а также различные кадровые технологии (аттестация, квалификационный экзамен, ротация, определение приоритетов профессионального развития)¹. В механизме прохождения государственной службы отдельное значение имеет конкурс на замещение должности². Как справедливо отмечает О. А. Мазурик, конституционная норма о равном доступе к государственной службе, предусмотренная ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, нуждается в конкретизации. Посредством, в том числе, и института конкурсного отбора на государственную и муниципальную службу³. Как показывает отечественная и зарубежная практика реализации конституционных норм о доступе к государственной службе, именно процедура конкурсного отбора в наибольшей мере соответствует реализации указанных требований и принципов⁴. К. В. Буняева, Ю. В. Кеменяш отмечают, что для тщательного отбора кандидатов на занимаемые должности в полиции, снижения

¹ Осипова И. Н. Критерии оценки социальной эффективности деятельности служащих // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 4. С. 23-29.

² Институты публичного управления: современные тенденции организации и функционирования: учебное пособие / кол. авт. – Саратов: Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2021. С.175.

³ Мазурик О. А. Проблемы конкурсного отбора на государственную, муниципальную службу // Молодой ученый. 2023. № 8 (455). С. 243.

⁴ Пермякова Д. М. Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы // Молодой ученый. 2020. № 43 (333). С. 248.

коррупционных проявлений и повышения профессионального уровня, кадровым подразделениям полиции необходимо анализировать и применять положительный опыт зарубежных государств¹. Выглядит привлекательным предложение М. А. Липчанской относительно совершенствования процедуры конкурсного отбора на государственной службе и введения конкурсного отбора как приоритетного способа замещения должностей на военной службе, на государственной службе правоохранительной направленности².

Для того чтобы определить суть конкурса, необходимо рассмотреть различные точки зрения на его понимание. И. В. Евдокимов предлагает выделять в процедуре конкурсного отбора материальный и процессуальный компоненты. В первом случае конкурс представляет собой организационно-правовой способ замещения должности государственной службы, целью которого является установление лучшего претендента по профессиональному критерию. В процессуальном смысле конкурс – это определенная процедура подготовки и проведения конкурса. С точки зрения соискателя должности в полиции, конкурс воспринимается как соревнование, позволяющее претенденту в процессе конкурсной борьбы проявить свои лучшие качества и профессиональные навыки. Цели конкурса: определение уровня подготовки соискателей должностей службы; реализация конституционного права на равный доступ к государственной службе; отбор наиболее достойных кандидатов и их поступление на службу³.

По словам А. П. Андруник, А. Е. Суглобова и М. Н. Руденко, при проведении конкурсного отбора происходит реализация ряда принципов. Среди них: равный доступ граждан России к государственной службе; единство основных подходов и требований к осуществлению отбора и оценки

¹ Буняева К. В. Профессиональный отбор сотрудников полиции: российский и зарубежный опыт // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 300-летию Российской империи): материалы XVIII международной научной конференции: в 2-х ч. Санкт-Петербург, 29–30 апреля 2021 г. Ч. 1. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021. С. 515.

² Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М. А. Липчанская. – Саратов, 2012. С. 19.

³ Евдокимов И. В. Конкурсный отбор на государственную гражданскую службу // NovaInfo.Ru. 2021. № 127. С. 12.

государственных служащих; открытость, прозрачность и этичность методов и процедур отбора кандидатов на должность государственного служащего¹. По мнению М. В. Преснякова, конкурсный отбор на государственную службу призван обеспечить конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе. Реализация данной задачи связана во многом с объективностью оценки соответствующего кандидата на должность в ходе прохождения конкурсных процедур. Отказ в доступе к службе возможен лишь на основании несоответствия личных и деловых качеств кандидата. В связи с этим наниматель должен принимать решение на основе адекватных методик проведения конкурсных процедур².

Исследователи проблем государственной службы одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава государственной гражданской службы называют применение современных кадровых технологий, предусмотренных ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³. При поступлении, прохождении и прекращении государственной службы возможно применение различных кадровых технологий. К ним относят совокупность действий, приемов и операций, которые позволяют получить представление о возможностях человека (способности, профессиональные навыки, знания, умения), а также сформировать необходимые для служебной деятельности качества⁴. Аналогичные нормы предусмотрены Федеральным законом «О полиции», Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел...».

Процедура конкурсного отбора на государственную гражданскую службу регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной

¹ Андруник А. П., Суглобов А. Е., Руденко М. Н. Кадровая безопасность: инновационные технологии управления персоналом: учебное пособие. – 2-е изд. – М.: Дашков и Ко. 2020. – 508 с.

² Пресняков М. В. Методики конкурсного отбора на замещение вакантной должности гражданской службы: обеспечение равного доступа к государственной службе // Гражданин и право. 2008. № 6. С. 36, 37.

³ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Масленников Е. В., Пресняков М. В., Татарина Л. Н., Чаннов С. Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: учебное пособие для вузов. – М., 2006. – 319 с.

гражданской службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 2023 г. № 319 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»)¹. Вышеуказанный Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 утверждает Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы. Данное Положение предусматривает проведение конкурсных процедур на государственной гражданской службе в два этапа. На первом этапе на официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет» размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе и информация о проведении конкурса.

По результатам первого этапа принимается решение о допуске наиболее подходящих кандидатов для участия в конкурсе (второй этап). Формируется список кандидатов. Как отмечает М. В. Пресняков, законность данных положений вызывает сомнения. Согласно закону претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к конкурсным процедурам в связи с несоответствием квалификационным требованиям, а также на основании ограничений, предусмотренных названным федеральным законом. Такого рода решение может быть обжаловано. При этом допуск ко второму этапу конкурса не связан с оценкой реферата или результатами тестирования. Указанные процедуры могут иметь значение при принятии решения конкурсной комиссией, но не служить критерием «отсева» кандидатов на первом этапе².

Вторым этапом конкурсного отбора является оценка кандидата специально создаваемой комиссией, осуществляемая не позднее 30 дней со дня окончания приема документов. Состав конкурсной комиссии: представители нанимателя (государственные служащие из числа работников кадровой службы); независимые

¹ СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_446148 (дата обращения: 01.06.2024).

² Пресняков М. В. Методики конкурсного отбора на замещение вакантной должности гражданской службы: обеспечение равного доступа к государственной службе // Гражданин и право. 2008. № 6. С. 38.

эксперты (представители образовательных, научных организаций, специалисты в области государственной службы). В частности, в Санкт-Петербурге независимым экспертам предъявляются требования к стажу, а именно не менее четырех лет работы в области государственной службы. В государственной информационной системе «Управление персоналом государственных органов Санкт-Петербурга» размещен реестр независимых экспертов. Завершает конкурсную процедуру отбора уведомление кандидатов о результатах конкурсного отбора и размещение соответствующей информации на официальном портале государственного органа и в государственной информационной системе¹.

Следует отметить, что в законодательстве о государственной службе предусмотрены случаи замещения вакантных должностей без прохождения процедуры конкурсного отбора. Применение конкурсного отбора на службе не имеет абсолютного характера. В законодательстве содержатся следующие обстоятельства, при которых не проводится конкурсный отбор: в случае назначения государственного служащего на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники» (советники); при замещении должности гражданской службы категории «руководители», назначаемых Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; при заключении срочного служебного контракта; при замещении иной должности гражданской службы (в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 31 и ч. 9 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Кроме того, конкурс не проводится при назначении служащего, включенного в кадровый резерв, а также при замещении должности службы, исполнение обязанностей по которой предусматривает работу со сведениями, составляющими

¹ Дмитриев И. О. Конкурсный отбор граждан на государственную службу как механизм реализации кадровой политики Российской Федерации // Молодежная неделя науки Института промышленного менеджмента, экономики и торговли: сборник трудов всероссийской студенческой научно-учебной конференции. Санкт-Петербург, 29 ноября – 3 декабря 2022 г. – СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет, 2020. С. 24.

государственную тайну; назначение на младшие должности службы¹. В тех случаях, когда конкурс на замещение вакантной должности не проводится, назначение на должность осуществляется посредством административного акта представителя нанимателя (при условии, что назначаемое на соответствующую должность государственной службы лицо согласно с таким назначением). Такого рода административный акт вступает в силу с момента его собственноручного подписания работодателем (представителем нанимателя)².

Не все исключения из конкурсного отбора на государственную службу оцениваются в научной среде как обоснованные. Так, А. И. Шокурова полагает, что отказ от конкурсного отбора при заключении срочного контракта, а также при замещении должностей, предусматривающих работу со сведениями, составляющими государственную тайну, являются спорными. Учитывая, что конкурсный порядок отбора на государственную службу направлен на обеспечение государственного аппарата наиболее подготовленными кадрами, повышение доверия к государственным органам, максимизацию открытости государственной службы, рассматриваемые исключения из конкурсного отбора представляются не вполне обоснованными³.

Нормы, предусматривающие отказ от проведения конкурса в обозначенных выше случаях, по мнению О. Н. Онищенко, представляются спорными. Конкурсный порядок, как отмечает данный исследователь, не является основным способом замещения должностей службы⁴. Говоря о кадровом резерве на государственной службе, Т. В. Иванкина, А. В. Завгородний отмечают, что наличие кадрового резерва не должно приводить к ситуации комплектования кадрового состава государственной службы прямым назначением из кадрового резерва. При таких обстоятельствах происходит умаление конституционного

¹ Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Институты публичного управления: современные тенденции организации и функционирования. С. 171.

³ Шокурова А. И. Методы проведения конкурсного отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на материалах Омской области) // Молодой ученый. 2018. № 50 (236). С. 301.

⁴ Онищенко О. Н. Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 2. С. 137.

принципа равного доступа к государственной службе и подчеркивается явный приоритет должностного роста служащих над основополагающим конституционным принципом государственной службы¹. А. Н. Угрюмова также сомневается в целесообразности нормы об отказе от проведения конкурса при назначении на должность из кадрового резерва. Несмотря на формирование резерва на конкурсной основе, неограниченный срок нахождения в нем создает возможность утраты профессиональных навыков лицом, пребывающим в кадровом резерве². Как нам представляется, достаточно большое количество оснований для непроведения конкурсного отбора не самым лучшим образом влияет на эффективность реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Сегодня нормативными правовыми актами органов государственной власти определены дополнительные процедуры конкурсного отбора, позволяющие наиболее эффективно производить отбор кадров для государственной службы. Стоит отметить, что указанные законодательные акты не могут противоречить федеральному законодательству³. Нормативное совершенствование конкурсной процедуры отбора на государственную службу связывают с утверждением единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы Российской Федерации и включения в кадровый резерв государственных органов⁴.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 397 установлен единый подход к реализации процедуры конкурсного отбора на государственной службе. Данный подход предполагает кооперацию выстраивания

¹ Иванкина Т. В., Завгородний А. В. Конкурсный подбор кадров государственных гражданских служащих // Трудовое право. 2010. № 3. С. 81–88.

² Угрюмова А. Н. Проблемы обеспечения равного доступа граждан к государственной службе при проведении конкурсной процедуры // Право. Общество. Государство: сборник научных трудов студентов и аспирантов. Т. 8 / ред. кол.: Д. В. Рыбин (пред.), Е. В. Трофимов (отв. ред.) [и др.]. – СПб., 2019. С. 113.

³ Осипова И. Н., Молчанская Ю. А. Кадровые технологии на государственной службе в контексте противодействия коррупции // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество. – Саратов, 2015. С. 71.

⁴ Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 г. № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включения в кадровый резерв государственных органов // СЗ РФ. 2018. № 16 (Ч. II). Ст. 2359.

раздела «Квалификационные требования» по образцу Минтруда (профессионально-квалификационные требования и базовые квалификационные требования); внедрение метода оценивания путем введения балльно-рейтинговой системы. Кроме того, для повышения уровня объективности введено обязательное требование смены членов конкурсной комиссии не реже одного раза в год, а также установлен единый срок для оценочных мероприятий. По мнению Т. А. Кривовой, И. В. Иконниковой и М. В. Захаровой, такого рода изменения конкурсной процедуры отбора кандидатов на должность государственной службы стандартизируют конкурсную технологию, как в организационном, так и в документационном плане¹. С. С. Минакова и А. А. Николаева, проведя сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок конкурсного отбора в различных ведомствах, отмечают достаточно высокое юридико-техническое исполнение соответствующих законодательных актов, но при этом наполненность оценочными суждениями, позволяющими манипулировать системой проставления баллов, выбирать «удобного» кандидата на замещение вакантной должности государственной службы².

В юридической науке принципами конкурсного отбора, как правило, называют состязательность и открытость процедуры конкурсного отбора³. Под открытостью конкурсной процедуры понимается полнота сведений о вакантной должности. В свою очередь, это подразумевает содержание в объявлении о вакансии, требованиях к кандидату, методах оценки соискателей должности и процессе назначения⁴. В зарубежной практике регулирования отбора на государственную службу используется компетентностный подход (Австралия, Бельгия, Южная Корея, Дания и ряд других стран). К примеру, при конкурсном

¹ Кривова Т. А., Иконникова И. В., Захарова М. В. Внедрение единой методики для усовершенствования системы конкурсного отбора кадров на государственную гражданскую службу // Интеграция наук. 2018. № 8 (23). С. 34.

² Минакова С. С., Николаева А. А. Эффективность конкурсного отбора на должность государственной гражданской службы // Научный журнал Дискурс. 2018. № 7 (21). С. 50.

³ Асылбекова Л. У. Передовые методы и процедуры конкурсного отбора на государственную службу: сравнительный научный анализ международного опыта [Электронный ресурс] // Государственное управление и государственная служба. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publication.pdf> (дата обращения: 01.06.2025).

⁴ Shelest-Panina D. P. Comparative analysis of public administration in Russian Federation and Canada // MSU Vestnik. Series 11. Law. 2012. № 3. P. 154.

отборе на государственную службу в Канаде внимание уделено таким характеристикам компетентности, как: этические нормы и ценности, предполагающие честное и уважительное отношение к клиентам; инновационное стратегическое мышление; вовлеченность; мастерство управления. При формировании кадрового резерва, основными детерминантами, определяющими данный процесс, являются: равный доступ и добровольность участия в конкурсе; всесторонняя и объективная оценка претендентов в кадровый резерв; планирование карьеры служащего; гласность и доступность информации о формировании кадрового резерва¹.

Обращаясь к опыту ряда стран постсоветского пространства (Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизии) относительно конкурсной процедуры отбора на государственную службу, следует отметить ряд особенностей. В частности, в Республике Беларусь конкурсный отбор не является основной кадровой технологией пополнения кадрового состава государственной службы. Конкурсный отбор может предшествовать поступлению на государственную службу по усмотрению представителя нанимателя. В других перечисленных нами государствах проводятся два конкурса: внутренний и внешний. В Армении, Казахстане и Киргизии созданы и функционируют специальные органы по управлению государственной службой (в Белоруссии такого рода государственный орган отсутствует)².

Для более полного понимания содержания конкурсного отбора государственных служащих представляется необходимым рассмотрение его задач. При применении данной кадровой технологии на государственной службе решаются следующие задачи: во-первых, это реализация принципов равенства и справедливости на государственной службе³; во-вторых, реализация

¹ Головенкова А. П., Лылова Е. В. Конкурсный отбор кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы: опыт Канады // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. № 4 (1). С. 82.

² Бахтаирова Е. А. Становление новой парадигмы государственной гражданской службы в странах ЕАЭС на постсоветском пространстве (в Беларуси, Армении, Казахстане и Киргизии) // Известия Байкальского государственного университета. 2019. Т. 29. № 2. С. 278.

³ Онищенко О. Н. Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации. С. 136.

конституционного права на равный доступ к государственной службе, предусмотренного Конституцией РФ; в-третьих, реализация права государственного служащего на служебное продвижение по карьерной лестнице, а также раскрытие личностного и профессионального потенциала гражданских служащих (претендентов на замещение вакантной должности государственной службы).

По словам И. В. Евдокимова, более конкретной задачей конкурсного отбора на государственной службе выступает формирование высококвалифицированного кадрового состава органов государственной власти посредством оценки пригодности конкретного кандидата к службе и выбор наиболее достойного претендента¹. Отдельного внимания заслуживают проблемы конкурсного отбора государственных служащих. По мнению А. А. Гребенниковой и Е. Б. Глазкова, проблемами отбора кадров являются следующие: высокая динамичность процесса изменения структуры государственного управления; частые изменения компетенции органов государственного управления; недостаточный уровень подготовки специалистов, занимающихся отбором кадров для государственной службы; неопределенность при распределении ответственности руководства государственного органа и его кадровой службы при решении вопросов ротации и переводов государственных служащих; недостаточно высокий статус кадровых служб; отсутствие единого распорядительного органа по реализации кадровой политики на государственной службе².

Конкурсный отбор на государственную службу в органах внутренних дел является одним из ключевых элементов формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, позволяющего оценить личные и деловые качества кандидата. Являясь эффективной кадровой технологией, конкурсный отбор не сводится

¹ Евдокимов И. В. Конкурсный отбор на государственную гражданскую службу // NovaInfo.Ru. 2021. № 127. С. 12.

² Гребенникова А. А., Глазков Е. Б. Теоретические, правовые и практические аспекты кадровой политики на государственной гражданской службе // Мегатренды мировой политики: сборник научных статей по материалам 10-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых. – Воронеж, 2023. С. 40.

исключительно к оценке кандидата на государственную службу. Конкурс на государственной службе представляет собой организационно-правовой процесс пополнения кадрового состава государственной службы, выражающийся в регламентированном порядке отбора наиболее достойных с точки зрения квалификационных требований кандидатов на соответствующую должность посредством оценки представленных документов и результатов процедуры отбора, на основе принципов выборности, прозрачности и равнодоступности службы.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих процедуру конкурсного отбора на государственной службе, а также мнений исследователей проблем конкурсного отбора, позволяет констатировать, что, несмотря на достаточную правовую регламентацию данной кадровой технологии в государственно-служебном законодательстве о гражданской службе, не все основания для отказа от проведения конкурсного отбора можно назвать полностью обоснованными.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Конкурсный отбор в органах внутренних дел представляет собой не только основное средство реализации конституционного права граждан на равный доступ к публичной службе, но также обеспечения права служащих и претендующих на эти должности лиц на независимую оценку их квалификации, всестороннюю и объективную аттестацию их личных и деловых качеств. Конкурсный отбор позволяет в значительной степени преодолеть недостатки советской модели административно-командного и номенклатурного подбора кадров, при которой наблюдался формальный подход с его дискредитирующим воздействием на авторитет государственной власти, фаворитизм, протекционизм, лоббизм и ряд иных негативных явлений. Вместе с тем, в современных условиях возрастает разрушительное воздействие коррупциогенного фактора, причем многие недостатки советской кадровой системы продолжают оказывать отрицательное влияние на регулируемый правом процесс управления. При подобных обстоятельствах публично-правовой механизм конкурсного отбора

полицейских нуждается в особой государственной поддержке и дальнейшем совершенствовании посредством законодательного и подзаконного регулирования.

Конкурсный отбор сотрудников органов внутренних дел отвечает конституционному требованию эффективности, если он является многостадийным и полифункциональным. Процедура конкурсного отбора должна включать, как минимум, публичное размещение информации о конкурсе; прозрачный механизм приема документов и допуска к конкурсу; формирование независимой и беспристрастной конкурсной комиссии; проведение конкурсной комиссией аттестации профессиональных качеств (собеседование, тестирование, проверка реферата и др.); объективную оценку конкурсной комиссией личных качеств, в том числе, на основе компетентностного подхода (социально-психологические, мировоззренческие, морально-волевые, организационные показатели компетентности; этика, честность, инновационное мышление, мастерство управления как организационно значимые характеристики личности); принятие решения конкурсной комиссией (тайное или открытое голосование; вотирование простым или квалифицированным большинством голосов либо требование единогласного волеизъявления членов конкурсной комиссии); доведение результатов конкурсного отбора до претендентов; учет результатов конкурсного отбора при формировании кадрового резерва и при комплектовании кадрами других структурных подразделений организации (особенно в отношении лиц, которые не одержали победы в конкурсе, но показали достаточно высокие результаты при использовании балльно-рейтинговой системы оценки их личных и деловых качеств).

В законодательстве необходимо установление требования об обязанности руководителя назначить на должность кандидата, который одержал победу на соответствующем конкурсе, с правом обжалования в суд противоправного бездействия руководителя и компенсации причиненного вреда. Вместе с тем, при обнаружении существенных нарушений в работе конкурсной комиссии (материально-правовые и процессуальные основания), руководитель организации

должен обладать достаточной дискрецией, чтобы отменять решения конкурсных комиссий и возобновлять процедуру конкурсного отбора с ее первых стадий.

Законодательство не содержит безусловного требования об исключительно конкурсном основании для замещения всех должностей публичной службы, что само по себе не может расцениваться как нарушение нормы ст. 32 Конституции РФ в силу допустимости исключений, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В современном российском праве наиболее типичны случаи освобождения от конкурсного отбора топ-менеджмента и, напротив, при замещении претендентами наиболее младших должностей, что предопределяется, с одной стороны, необходимостью особого доверия в отношении руководящего состава кадров публичной службы, с другой – фактическим отсутствием конкуренции и соперничества при замещении младших должностей. Кроме того, наблюдаются исключения из общего правила о конкурсном отборе при срочном замещении должностей, при нахождении в кадровом резерве, в целях обеспечения охраняемой законом государственной тайны. Полагаем, что в этих и ряде иных случаев требуется более дифференцированный подход к правовому регулированию, который обеспечивал бы комплексный учет *должностного уровня и специфики должностных обязанностей* служащих органов внутренних дел.

§ 2. Кадровая мобильность в правоохранительной системе и проблемы ее публично-правового обеспечения в деятельности органов внутренних дел

С целью всестороннего исследования конституционного положения о равной доступности службы в органах внутренних дел представляется целесообразным обратиться к вопросу о том, как влияет мобильность на равнодоступность государственной службы. Для того чтобы ответить на заданный нами выше вопрос, необходимо раскрыть содержание таких понятий, как

«мобильность», «социальная мобильность», «профессиональная мобильность», «кадровая мобильность» и ряд других схожих терминов («групповая мобильность», «горизонтальная мобильность», «вертикальная мобильность», «поколенная мобильность»); рассмотреть виды и формы мобильности, а также инструменты управления мобильностью в системе органов внутренних дел, других правоохранительных органах и публичной службы в целом.

В энциклопедическом словаре слово «мобильность» раскрывается через такие понятия, как подвижность, способность к быстрому действию или передвижению¹. Обращение к словарю русских синонимов дает возможность посмотреть схожие по значению со словом «мобильность» слова: подвижность, транспортируемость, транспортабельность, маневренность². Следует отметить, что мобильность и подвижность, несмотря на свою схожесть, имеют разное значение. Подвижность может восприниматься как свойство мышц человеческого тела (подвижность мышц). Подвижность варьируется от грубых движений человеческого тела (ходить, тянуться к каким-либо предметам) до более гибких (тонких) движений (к примеру, письмо, набор текста на клавиатуре персонального компьютера)³.

Теория социальной мобильности (и одноименный термин) был введен П. А. Сорокиным. По словам данного ученого, социальная мобильность представляет собой перемещение индивидуального или же социального объекта (ценности), всего того, что создано (модифицировано) в процессе человеческой деятельности и перемещено из одного положения в другое⁴. Другой исследователь социальной мобильности Т. Парсонс описал данное понятие через структурно-ролевую систему. По мнению данного ученого, существующие в нашей жизни социальные институты оказывают влияние на поведение человека, в них находящегося. В основе теории Т. Парсонса находится мнение о том, что позиция человека в социальном институте оказывает влияние на его поведение.

¹ Большой энциклопедический словарь / ред. А. М. Прохоров. – М., 2000. С. 1456.

² Абрамов Н. А. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. – М., 1999. С. 184.

³ Что такое мобильность? [Электронный ресурс] // URL: <http://learn.microsoft.com/ru-ru/surface/inclusive-tech-lab/mobility> (дата обращения: 05.04.2024).

⁴ Сорокин П. А. Социальная мобильность: монография. – М., 2005. С. 39.

При этом возможна ситуация ролевого кризиса, когда человек является носителем нескольких ролей, не соответствующих друг другу¹.

Среди известных исследователей социальной мобильности находится и Р. Мертон. Указанный исследователь раскрывает данную проблему в концепции структурного функционализма. По мнению Р. Мертона, социальные институты могут нести дисфункции. Обусловлено это тем, что, когда общество находится в кризисе, социальные институты находятся в состоянии хаоса. В случае, если человек не в состоянии пройти путь социализации, его поведение может приобретать девиантные формы в общественном понимании. В рамках деструктивной формы поведения человек может проявлять мобильность².

Трансформацию понятия социальной мобильности связывают с именем Д. Урри, который предложил концепцию «социальных мобильностей», отличную от ранее имеющихся в науке представлений о данном феномене. Названный исследователь придал изучению социальной мобильности новое развитие, рассмотрев данный феномен как некий универсальный инструмент, включающий все действия, осуществляемые в процессе человеческой жизни. Кроме того, Д. Урри предложил классификацию видов мобильностей: перемещение людей различными видами транспорта (автомобилем, самолетом, паромом, на велосипеде); перемещение предметов посредством импорта и экспорта; воображаемые перемещения (не существующие в действительности перемещения людей) посредством телевидения, книг и т. п.; виртуальные интернет перемещения; перемещения с помощью современных средств мобильной связи³; автомобильность⁴.

Стоит согласиться с мнением Ю. В. Денисова о том, что мобильность выступает, по сути, характеристикой современной культуры, проникая во все сферы жизнедеятельности общества, свободы личности, адаптации современного

¹ Парсонс Т. Современное состояние и перспективы систематической теории в социологии // Современная западная теоретическая социология. – М., 1993. С. 62.

² Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: АСТ, Хранитель, 2006. С. 351.

³ Урри Д. Мобильности. – М.: Пракси, 2012. С. 132.

⁴ Урри Д. Социология за пределами обществ. Виды мобильности для XXI столетия. – М.: Высш. шк. экономики, 2012. С. 28.

человека в быстро развивающемся и меняющемся обществе¹. Как представляется Л.В. Горюновой, мобильность стоит рассматривать в двух смысловых срезах: как качество личности и как процесс, имеющий двухсторонний характер. Данный исследователь называет это свойство мобильности «дуальностью» обозначенной категории. Человек может быть мобильным при условии наличия у него определенных личностных и профессиональных качеств. Однако их проявление возможно только в процессе осуществления деятельности. Говорить о мобильности можно в условиях ее реализации в деятельности конкретного человека. Профессиональную мобильность, по словам Л. В. Горюновой, нужно исследовать в контексте личностно-деятельностного, системно-синергетического, событийного и компетентностного подхода. Исходя из такого рода понимания феномена профессиональной мобильности, она представляет триплекс, т. е. три самостоятельных компонента (качество личности; деятельность человека; процесс преобразования окружающей человека действительности)².

Как отмечают В. И. Добренкова и А. С. Кравченко, под социальной мобильностью следует понимать перемещение лица или социальной группы в структуре общества и сопутствующее этому изменение статуса индивида (социальной группы)³. Одной из разновидностей социальной мобильности выступает профессиональная мобильность. Указанные виды мобильности неразрывно связаны между собой. Профессиональная мобильность может охватывать как горизонтальные перемещения индивидов или социальных групп в обществе (смена места работы; сферы деятельности), так и вертикальные перемещения (как «вверх» по карьерной лестнице, так и «вниз»). Перемещения в рамках профессиональной мобильности могут быть связаны с карьерным ростом или же спадом. Помимо этого, измерение мобильности происходит как в индивидуальном, так и в групповом аспекте, подразумевая под собой

¹ Денисов Ю. В. Изменение взглядов на социальную мобильность в свете теории Джона Урри // Вестник Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета. Серия № 3: Гуманитарные и общественные науки. 2015. № 2. С. 91.

² Горюнова Л. В. Составляющие профессиональной мобильности современного специалиста // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2007. № 1. С. 65, 66.

³ Социология: учебник. – М., 2018. С. 624.

перемещение целых групп в социально-профессиональной структуре (трудовая миграция, вахтовая трудовая деятельность, процессы модернизации в экономике)¹.

По убеждению Л. С. Пилецкой, профессиональная мобильность имеет тесную связь с мотивами и целью деятельности индивида. В связи с этим социально-психологической и организационно-правовой базой профессиональной мобильности личности выступает динамизм следующих процессов: интеллектуального, волевого и мотивационного. Это, в свою очередь, создает предпосылки для формирования индивидуального поля готовности к профессиональной мобильности. Основным фактором, детерминирующим формирование у человека профессиональной мобильности, является психолого-правовая (мотивационная) готовность к профессиональной деятельности².

И. А. Ларионова предлагает такое понятие, как «профессионально мобильная личность». По словам этого исследователя, под данной характеристикой личности следует понимать действующую в соответствии с требованиями общественного и служебного долга личность, готовую к реализации принадлежащих ей характеристик компетентности, полученных в образовательной организации в ходе учебного процесса, способную эффективно реагировать на меняющиеся условия профессиональной деятельности, принимать ответственность за результаты своего труда. При этом такая личность готова к постоянному профессиональному и личностному самосовершенствованию³.

По мнению А. В. Сусловой, мобильность представляет собой одну из граней профессионализации и накопления профессиональной компетентности лиц, находящихся на государственной службе. Такого рода процесс многогранен и включает в себя развитие государственного служащего (профессионально-квалификационное, профессионально-должностное, личностно-

¹ Брайнин Б. А. Государственное регулирование профессиональной мобильности молодежи в регионе: социологический анализ: выпускная квалификационная работа. – Екатеринбург, 2019. С. 15.

² Пилецкая Л. С. Профессиональная мобильность личности: новый взгляд на проблему // Молодой ученый. 2014. № 2 (61). С. 695.

³ Ларионова И. А. Формирование профессиональной мобильности в подготовке современных специалистов // Педагогическое образование в России. 2014. № 1. С. 124.

профессиональное); он связан с обучением служащих и их продвижением по служебной лестнице¹.

Что касается нормативной правовой базы профессиональной мобильности, следует отметить следующее. В законодательстве России нет правового акта, раскрывающего нормативное содержание профессиональной мобильности. Как полагает А. О. Розова, это может быть обусловлено тем, что социальная и профессиональная мобильность для нашей страны является относительно новым явлением. Существовавшая в советский период плановая экономика не слишком поощряла смену рабочего места. Считалась нормой тесная связь профессиональной карьеры с одним местом работы².

В настоящее время весьма неоднозначной является проблема регламентации рынка труда и роли государства в регулировании вопросов социальной и профессиональной мобильности. В научной литературе данный вопрос решается в рамках двух подходов. Одни исследователи полагают, что государственный контроль улучшает возможности социальной и профессиональной мобильности населения. Другие, напротив, считают, государственный контроль излишним, поскольку он ухудшает возможности социальной и профессиональной мобильности. Следует согласиться с мнением Е. А. Кравцовой, что без принятия дополнительных мер социальной поддержки полицейских, включая повышение их денежного довольствия, работа с кадрами не может быть эффективной, поэтому при формировании кадровой политики необходимо учитывать не только организационные способы достижения поставленных целей, но и экономическую составляющую³.

Нужно отметить, что эффективность профессиональной деятельности государственных служащих находится под пристальным вниманием государственной власти. Процессы социальной мобильности оказывают влияние

¹ Сулова А. В. Социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих // Форум молодых ученых. 2017. № 8 (12). С. 309.

² Розова А. О. Социально-профессиональная мобильность в условиях рыночных отношений // Научные записки молодых исследователей. 2014. № 3. С. 75.

³ Кравцова Е.А. Формирование кадрового состава в органах внутренних дел как направление кадровой политики государства // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина. 2024. № 3. С. 14.

на работу государственных служащих. Государство находится в постоянном поиске оптимальных механизмов координирования государственной службы. Оптимизация процессов социальной и профессиональной мобильности служащих оказывает влияние на повышение эффективности деятельности государственного аппарата¹. Важным инструментом профессиональной мобильности служащих выступает нормативная правовая база, регламентирующая данный процесс². Однако одного лишь законодательного регулирования недостаточно. Необходимо формирование адекватных социально-экономических и организационных условий.

В. А. Кондрашкин обращает внимание, что в российской практике регулирования службы встречаются негативные явления (кумовство, протекционизм). Возможна ситуация, когда добросовестное выполнение служебных обязанностей не гарантирует профессиональный рост и продвижение по карьерной лестнице. В свою очередь, это не лучшим образом сказывается на мотивации служащих к эффективной профессиональной деятельности. Социальная и профессиональная мобильность служащих нуждается в управлении.

Инструментами профессиональной мобильности являются: совершенствование системы карьерного роста; обоснованность квалификационных требований к служащим; разработка новых и улучшение существующих аттестационных процедур; внедрение инновационных методик оценки личных и деловых качеств служащего для выполнения профессиональных обязанностей; использование современных кадровых технологий (отечественных и зарубежных); стимулирование профессионального развития служащих (получение дополнительного профессионального образования)³.

¹ Кондрашкин В. А. Инструменты управления социальной мобильностью государственных гражданских служащих // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2019. № 3. С. 172.

² Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Федеральный закон от 06.12.2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7337.

³ Кондрашкин В. А. Инструменты управления социальной мобильностью государственных гражданских служащих. С. 174.

А. Ю. Саввина понимает под управлением профессиональной мобильностью персонала организации целенаправленный процесс, обеспечивающий, с одной стороны, стабильность кадрового состава, с другой – позволяющий максимально раскрыть трудовой потенциал работников. При этом направлениями движения персонала являются: повышение в должности или в квалификации; перемещение на другое, но равноценное его прежней должности место; понижение в должности, связанное с изменением его служебного потенциала; увольнение с работы¹.

Отдельного внимания заслуживают факторы, влияющие на социальную и профессиональную мобильность в правоохранительных органах. Среди такого рода факторов можно выделить: общие; социально-экономические и социально-культурные факторы. К общим факторам относят: стремительное изменение социально-экономической и культурной ситуации; инновации во всех сферах жизнедеятельности современного общества; динамичное развитие рынка труда и его нестабильность; трансформация профессий. К социально-экономическим: географическое положение, плотность населения, удаленность от научных и промышленных центров места работы. Социокультурным фактором является престижность профессии для определенной местности².

Наиболее значимым фактором социальной и профессиональной мобильности является образование. По словам Д. Л. Константиновского, образование выполняет функцию преодоления неравенства, дифференциации и повышения мобильности отдельно взятой личности. В связи с этим, как отмечает названный исследователь, ключевыми выступают принципы реального распределения возможностей в сфере образования. Получаемые индивидом в образовательной сфере ресурсы создают конкурентные преимущества и продвижения в социальной иерархии, поскольку приобретение определенных статусов детерминировано учебой. Важным также является необходимость

¹ Саввина А. Ю. Мобильность персонала как способ решения кадровых проблем организации // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. Т. 39. С. 2441–2445.

² Попова С. В., Бажутова Л. Н. Основные аспекты формирования профессиональной мобильности // Инновации в науке. 2015. № 44. С. 103.

подготовки современного служащего, обладающего набором качеств, способного функционировать в условиях сложноорганизованного общества, высокотехнологичного производства и динамично меняющегося рынка труда. В этом состоит роль образования¹.

Достаточно интересная проблема сформулирована В. В. Фирсовой при исследовании образования как фактора социальной мобильности. Автор задается следующим вопросом: образование дает возможность развития человека и общества или же выступает барьером мобильности ввиду его недоступности для отдельных социальных групп? Некоторые исследователи полагают, что нет прямой связи между уровнем образования и уровнем знаний личности. В связи с этим не стоит воспринимать уровень образования как устойчивый «группообразующий» признак подлинного образовательного статуса. Современные возможности дистанционного обучения, позволяющие сделать образовательный процесс удобным для обучающихся с точки зрения возможности обучения в удобное время, дают возможность личного и профессионального самосовершенствования².

Как справедливо отмечают Ю. Н. Шедько, Ю. Б. Миндлин, М. Н. Власенко, традиционная карьера государственного служащего, предполагающая подъем по карьерной лестнице при условии гарантированного пожизненного найма, подвергается существенной трансформации. Речь идет о горизонтальном перемещении; паузы на профессиональное образование и самосовершенствование служащих входят в норму современной государственной службы. В органах государственной власти велика потребность в удовлетворении потребностей новых поколений сотрудников, нелинейный карьерный путь за счет *внутренней мобильности* с созданием гибких механизмов с использованием «кадровых резервов» государственных служащих. Вместе с тем, для сохранения опытных

¹ Константиновский Д. Л. Образование, рынок труда и социальное поведение молодежи // Социологический журнал. 2014. № 3. С. 64.

² Фирсова В. В. Образование как фактор социальной мобильности в меняющемся мире [Электронный ресурс] // URL: statya_Obrazovanie_kak_factor_socialnoj_milnosti_1_.pdf (дата обращения: 08.04.2024).

сотрудников старшего возраста следует привлекать их на условиях гибкого рабочего графика в качестве советников и наставников¹.

Мобильность кадров на государственной службе представляет собой комплексный социально-психологический и конституционно-правовой процесс, в основе которого находится кадровая ротация государственных служащих по «вертикали» и «горизонтали». В числе критериев такого рода мобильности могут быть названы: уровень образования, уровень мотивации, высокая репутация, профессионально-личностные характеристики государственного служащего. Развитие (повышение интенсивности), прежде всего, горизонтальной кадровой мобильности, повышает эффективность деятельности как отдельно взятого государственного служащего, так и всей системы государственных органов и государственной службы в целом.

Кадровая мобильность оказывает существенное влияние на реализацию конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе. В современном быстро меняющемся мире мобильность государственных служащих выступает решающим фактором обеспечения стабильности и прогрессивного развития как отдельно взятого служащего государственного органа, так и всего института государственной службы. Новые вызовы и угрозы требуют повышения интенсивности деятельности государственных служащих. Представляется, что мобильность государственного служащего – это также качество личности служащего и важный мотивационный фактор его эффективной деятельности.

Изложенное позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы. Публичная служба вообще и правоохранительная, в частности, характеризуются сравнительно высокой степенью статусной устойчивости, что обеспечивается стабильностью занятости и гарантированностью оплаты труда. Профессиональная кадровая мобильность как форма служебного поведения присуща государственной и муниципальной деятельности в меньшей степени, чем

¹ Шедько Ю. Н., Миндлин Ю. Б., Власенко М. Н. Будущее государственной службы: модернизация в условиях усиления неопределенности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. № 11 (1). С. 131.

трудовым отношениям наемного персонала и предпринимательской сфере экономической активности граждан. Объясняется это повышенной организационно-правовой формализацией каналов мобильности, ограниченностью институциональных возможностей для смены профессиональных позиций и изменения набора ролевых возможностей служащих. Вместе с тем, в правоохранительной деятельности наблюдаются отдельные факты нерациональной расстановки кадров, текучести служебного персонала, безынициативности в выполнении служебных обязанностей, излишней профессиональной стратификации, ограниченности штатных должностей. Преодолеть данные негативные тенденции позволяет рациональное использование института профессиональной кадровой мобильности, который является одновременно условием и формой реализации конституционного принципа равного доступа граждан к публичной службе.

Мобильность, подвижность и маневренность в публичной службе – характеристика современной конституционной и административной культуры, которая сменила социалистические принципы плановой организации государственно-правовой деятельности с присущими ей чертами структурного функционализма. Профессиональная кадровая мобильность публичных служащих включает в себя «горизонтальный» и «вертикальный» аспекты: в первом случае законодательство гарантирует возможность изменения места работы, сферы или характера деятельности; во втором – обеспечиваются карьерный рост («восходящая мобильность») или понижение по службе («нисходящая мобильность»). Полагаем, что с учетом общности задач правоохранительных органов в современной государственно-правовой системе России следовало бы значительно больше уделять внимание внутренней мобильности правоохранительной службы (поощряемого законодателем «горизонтального» перехода служащих в рамках прокурорских, следственных и полицейских должностей на основе структурирования служащими индивидуальных карьерных стратегий).

Важнейшей конституционно предопределенной функцией современного административного права России становится эффективное управление профессиональной кадровой мобильностью, с тем чтобы это обеспечивалось на равных правовых основаниях и в соответствии с принципом доступности службы. Основными административно-правовыми инструментами обеспечения данных конституционных гарантий являются, во-первых, конкурсное замещение должностей (состязание, деловое соперничество); во-вторых, аттестация (периодическая проверка профессиональных и личных качеств служащих); в-третьих, кадровый резерв (планирование потенциальной потребности в кадрах для своевременного обеспечения при открывшейся вакансии).

§ 3. Судебная защита сотрудников органов внутренних дел от необоснованного увольнения как средство обеспечения равного доступа к службе

В публично-правовом механизме обеспечения конституционного права на равный доступ к службе в органах внутренних дел особое место занимают дела, связанные с увольнением со службы и последующем обжаловании соответствующих действий органов внутренних дел в судах общей юрисдикции¹. Учитывая, с одной стороны, масштабность данной судебной практики², с другой – существенное значение для целей исследования реализации конституционного права на равнодоступность службы в органах внутренних дел, полагаем достаточно репрезентативным анализ практики кассационных судов общей юрисдикции на примере Второго кассационного суда (г. Москва). Исследованный материал в достаточной степени характеризует общие тенденции, направленность

¹ Рябинин Н. А., Потомов И. А., Филипсон К. Ю. Защита частных прав сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (некоторые аспекты) // Отчет о НИР от 28.10.2020. МВД России. 2021.

² Сидоров Э. Т., Никоноров Е. А. Реализация принципа законности при прохождении службы в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 186.

судебных споров, позицию органов внутренних дел и прокуратуры, во многом – типичные обстоятельства и их оценку судами общей юрисдикции. В целях неразглашения сведений, которые составляют или могут составлять охраняемую законом тайну¹, ниже приводятся сведения об анализе данной практики исключительно со ссылками на дату кассационного определения, без указания на персональные данные кассаторов и конкретные органы внутренних дел, которые являлись участниками судебных споров.

Наиболее распространенным в данной практике явился опыт судебного обжалования сотрудниками органов внутренних дел законности и обоснованности служебных проверок и последующего увольнения в связи с предполагаемым нанесением урона авторитету органов внутренних дел, подрывом доверия граждан к правоохранительным органам, которые должны стоять на страже законности и правопорядка. Данную категорию дел можно квалифицировать как ограничение (или нарушение, в зависимости от позиции суда) права на доступ к службе в органах внутренних дел, если деяние сотрудника предположительно *порочит его честь как представителя публичной власти*.

Так, кассационным определением от 18 января 2024 г. была дана оценка действиям сотрудника органа внутренних дел, который во внеслужебное время управлял транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения (1,04 мг) и допустил наезд на пешехода, получившего телесные повреждения (ушиб позвоночника). Согласно утверждению кассатора, имело место виновное дорожно-транспортное происшествие, сопряженное с невыполнением запрета на употребление водителем алкогольных напитков после ДТП. Суд в любом случае расценил это как пренебрежительное отношение к профессиональной чести, нанесение ущерба чести полиции. По мнению суда, при таких обстоятельствах у руководителя органа внутренних дел отсутствовала дискреционная

¹ Богачева М. В. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в области обработки персональных данных // Актуальные вопросы административного права и процесса. – Белгород, 2024. С. 18; Сухарева Е. С., Колосова В. А. Защита персональных данных в органах внутренних дел // Современные проблемы глазами молодых ученых. 2023. С. 141.

возможность выбора более мягкой меры дисциплинарной ответственности, чем увольнение (т. е. законного ограничения его права на доступ к службе)¹.

Из материалов кассационного определения от 12 марта 2024 г. следует, что в качестве подрыва деловой репутации и авторитета органов внутренних дел квалифицируется установленный факт нахождения сотрудника на суточном дежурстве в состоянии «остаточного явления от употребления алкоголя» в предшествующий выходной день при одновременном отказе от прохождения медицинского освидетельствования в день выявления правонарушения. Несмотря на общую положительную характеристику служебной деятельности сотрудника (29 поощрений) и включая оценку ряда иных обстоятельств (девять снятых взысканий), суд согласился с доводами органа внутренних дел о наличии в данном случае грубого нарушения служебной дисциплины, что порочит честь сотрудника как представителя публичной власти².

При вынесении кассационного определения от 21 мая 2024 г. суд общей юрисдикции подчеркнул необходимость комплектования правоохранительных органов лицами с высокими моральными качествами, с чем несовместим следующий проступок: виновное лицо во внеслужебное время допустило шесть выстрелов с балкона своей квартиры из травматического пистолета. Кассатор объяснял это чисткой оружия и производством «непроизвольных шести выстрелов», после чего оружие было убрано в сейф. Факт дискредитации чести органов внутренних дел суд связал с необдуманностью действий и угрозами жизни и здоровья граждан. При данных обстоятельствах, по мнению суда, у руководителя также отсутствовало право выбора в определении применяемой меры дисциплинарной ответственности, поскольку п. 9 ч. 3 ст. 82 Закона о службе в органах внутренних дел предполагает «безусловность» увольнения.

Приведенные примеры характеризуются сравнительной ясностью фактических обстоятельств дела, которые либо достоверно установлены, либо не

¹ Попова А. А. Некоторые вопросы, касающиеся увольнения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации за совершение проступка, порочащего честь // Закон и право. 2021. № 8. С. 165.

² Меняйло Л. Н., Меняйло Д. В. Увольнение сотрудника органов внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь // Перспективы развития институтов права и государства. Курск: Юго-Западный ун-т., 2019. С. 339.

отрицаются правонарушителем. Однако в делах об увольнении сотрудников внутренних дел в связи с нарушением требования о чести представителя публичной власти нередко наблюдаются более сложные ситуации¹, которые характеризуются *конфликтом юрисдикции в сферах уголовной, административной и дисциплинарной ответственности*. Так, из материалов кассационного определения от 5 сентября 2023 г. следует, что сотрудник был задержан по подозрению в совершении преступления (мошенничество), заключен под стражу, отстранен от выполнения служебных обязанностей, а затем на основе служебной проверки был уволен из органов внутренних дел в связи с несоблюдением требований о чести представителя публичной власти.

Доводы заявителя опирались на конституционный императив о презумпции невиновности². Во всяком случае, один лишь факт возбуждения уголовного дела еще не свидетельствует о том, что нанесен ущерб репутации и авторитету полиции³. Вместе с тем, кассационная инстанция посчитала установленными соответствующие факты (сотрудник взял деньги в размере 500 тыс. руб. за страхование автомобиля «задним числом», чтобы организовать незаконное страховое возмещение) вне производства по уголовному делу и на основании надлежащей правовой процедуры: сначала служебной проверки (установление вины приказом должностного лица органа внутренних дел на основании данной проверки), затем дополнительного тестирования судом (в порядке последующего судебного контроля). Суд квалифицировал дискредитацию чести сотрудника органа внутренних дел и расценил этот проступок как порочащий авторитет представителя публичной власти. Наличие или отсутствие состава преступления,

¹ Лепеха К. В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД // Законность. 2017. № 8. С. 29; Равнюшкин А. В. Увольнение со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, при совершении административного правонарушения // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3. С. 72.

² Куракин А. В., Бубнов С. В., Трегубов И. С. Вопросы правовой презумпции в административной деятельности полиции // Современное право. 2021. № 11. С. 39.

³ Корниенко А. Н. Принципы дисциплинарного производства как исходные начала привлечения сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности // Вестник современной науки. 2015. № 9. С. 34.

по мнению кассационного суда, в данном случае юридического значения не имеет.

Ссылаясь на Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 278-О¹ о повышенных требованиях к поведению сотрудников органов внутренних дел в служебное и во внеслужебное время, добровольность принятых на себя дополнительных репутационных обязательств, кассационная инстанция подчеркнула, что привлечение или непривлечение лица к административной или уголовной ответственности само по себе не имеет преюдициального значения при осуществлении дисциплинарного производства, поскольку в последнем случае имеет место самостоятельный вид юридической ответственности. Здесь также использовался аргумент об отсутствии дискреции должностного лица органа внутренних дел в выборе надлежащей дисциплинарной санкции иначе как увольнения (п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).

Из материалов кассационного определения от 19 июля 2022 г. следует, что сотрудник органа внутренних дел был уволен из органов за нарушение «чести» представителя власти из-за управления автомобилем в состоянии алкогольного опьянения во внеслужебное время, причем суд общей юрисдикции прекратил дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ «в связи с отсутствием состава» правонарушения. Тем не менее, в вину сотруднику вменялась «неискренность» при даче объяснений², отклонение от «безупречности» репутации («ничто» не должно ее порочить). Спорное истолкование Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2009 г. № 566-О, а также Дисциплинарного устава органов внутренних дел (утв. Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377)³ и Кодекса профессиональной этики органов внутренних дел (приказ МВД России

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 278-О [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131461/ (дата обращения: 01.06.2025).

² Кузнецов А. А., Сулименко Д. Ю. Проблематика привилегии против самообвинения и свидетельский иммунитет // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2022. № 4. С. 21.

³ Указ Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

от 24 декабря 2008 г. № 1138)¹ привело к конфликту дисциплинарной и административной юрисдикции.

В вопросе о соотношении уголовной, административной и дисциплинарной юрисдикции следует учитывать вероятность соотношения следующих обстоятельств: во-первых, деяние может вменяться в дисциплинарную вину досрочно, еще до установления фактических обстоятельств дела в порядке уголовного или административного производства (риски дисциплинарной практики заключаются в том, что вменяемые в вину факты могут быть опровергнуты в административном или уголовном производстве, вследствие чего сотрудник будет вправе притязать на реабилитацию, восстановление в должности, компенсацию причиненного вреда); во-вторых, вероятны случаи, когда в порядке уголовного, административного и дисциплинарного производства устанавливаются разные юридические факты (следовательно, суды будут верно применять правило о самостоятельности дисциплинарной ответственности как отдельного вида публичного принуждения).

Наличие данной закономерности также иллюстрирует кассационное определение от 15 февраля 2024 г., в котором была дана оценка соотношения, с одной стороны, отсутствия факта уголовного преследования и наличия одного лишь подозрения в мошенничестве, с другой – опережающей дисциплинарной практики, которая основывалась на мотиве «повышенных репутационных требований»² (служебная проверка осуществлялась на основе факта подозрения в преступлении). Примечательна, в связи с этим, противоречивая аргументация кассационного суда: во-первых, суд утверждает, что сотрудник органа внутренних дел «создал своими действиями условия для возбуждения уголовного дела, спровоцировав тем самым общественный резонанс» (с этим согласиться, на наш взгляд, нельзя, поскольку данная мотивировка нарушает конституционный

¹ Кодекс профессиональной этики органов внутренних дел (приказ МВД России от 24.12.2008 г. № 1138) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85884/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518 (дата обращения: 01.06.2025). Утратил силу.

² Чимаров С. Ю., Алексеев А. А. Социальный аспект профессиональной репутации сотрудника органов внутренних дел // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. № 2. С. 50.

императив о презумпции невиновности); во-вторых, суд пришел к выводу, что «обстоятельства, которые изложены в заключении по результатам служебной проверки, нашли подтверждение в судебном разбирательстве и не были опровергнуты» (это, напротив, доказывает правильное применение норм материального права и свидетельствует об обоснованности увольнения сотрудника в качестве надлежащей меры его дисциплинарной ответственности). Заявитель по настоящему делу, однако, настаивал на невозможности разграничения дисциплинарного проступка и инкриминируемого ему уголовно-наказуемого деяния (по мнению кассатора, речь шла об одних и тех же фактических обстоятельствах дисциплинарного и уголовного составов юридических дел). Суды с этим доводом не согласились.

Вместе с тем, из кассационного определения от 8 августа 2024 г. следует, что последующее опровержение фактических обстоятельств дела в порядке уголовного или административного производства может привести к нарушению конституционных прав уволенного сотрудника органа внутренних дел вследствие опережающей дисциплинарной практики, что влечет за собой также *неблагоприятные репутационные издержки, только в отношении деятельности самой полиции* (незаконное привлечение к дисциплинарной ответственности своих сотрудников)¹. Из материалов данного дела усматривается, что полицейский был заключен под стражу, отстранен от выполнения служебных обязанностей, затем уволен со службы в связи с утратой доверия, но приговором суда был признан невиновным с правом на реабилитацию. Несмотря на это в порядке дисциплинарного производства сотруднику продолжалось вменяться дисциплинарное правонарушение (некоторые ошибки в сведениях о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера), что было квалифицировано судами как малозначительное деяние. Сотрудник был полностью восстановлен судами в нарушенных правах, причем кассационная инстанция заняла важную правовую позицию о том, что *в случаях*

¹ Супрунов А. Г., Малютина О. А. К вопросу о деловой репутации органов внутренних дел // Профессиональное юридическое образование и наука. 2023. № 1. С. 97.

малозначительных деяний правило о безусловности увольнения из органов внутренних дел ввиду нарушения требований к чести представителей публичной власти, не действует.

С требованием о чести сотрудника органов внутренних дел связаны материалы, изложенные в кассационном определении от 12 сентября 2023 г. по делу о правовых последствиях размещения в социальной сети «ВКонтакте» информации экстремистского характера (видеоролик о так называемом «армянском фашизме»). Данные материалы были размещены в сети «Интернет» еще до того, как заявитель поступил на службу в полицию; по его утверждению – не им самим, но родственником, проживающим с ним в одной и той же квартире; обвиняемый утверждал, что не знал, что материалы являются экстремистскими (ему не были знакомы решения судов общей юрисдикции и соответствующий список Министерства юстиции Российской Федерации). Исходя из устоявшейся правоприменительной практики, данное деяние содержало признаки административного правонарушения по смыслу ст. 20.29 КоАП РФ и при обычных обстоятельствах (если бы лицо не являлось сотрудником органа внутренних дел), это повлекло бы за собой наложение административного штрафа. Тем не менее, дисциплинарная практика при поддержке судов общей юрисдикции предпочла увольнение из органов внутренних дел. Мотивировалось это нарушением требований к «чести» представителя публичной власти. При этом, однако, следует учитывать, что сама по себе формулировка «армянский фашизм» во многом свидетельствует о *деформации правосознания*, ориентированного на разжигание межнациональной розни, что действительно неприемлемо для сотрудника органа внутренних дел¹ с *морально-этической точки зрения и ввиду рисков латентного национализма*.

Следующую группу судебных дел об обжаловании законности увольнения из органов внутренних дел образуют правоприменительные акты, связанные с невыполнением полицейскими возложенных на них *обязанностей*, грубым

¹ Линкявичюс О. И. Роль полиции в системе противодействия криминальному экстремизму по мотивам национальной и религиозной розни // Закон и право. 2011. № 8. С. 89.

нарушением ими служебной *дисциплины*. В сущности, каждый такой случай можно было бы истолковать и как, одновременно, нарушение требований к чести сотрудника органов¹. Однако данный фактор в дисциплинарной и судебной практике отесняется на периферию, предпочтение отдается «классическому» составу правонарушения с его традиционными компонентами (объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона). Используемые признаки правонарушения являются более ясными и определенными. Так, из кассационного определения от 16 января 2024 г. следует, что сотрудник миграционного подразделения органов внутренних дел был уволен из полиции за фиктивную постановку на миграционный учет значительного числа иностранных граждан. Произошло это, в числе прочего, из-за допуска к работе с базой данных третьих лиц, которые соответствующими правами не наделены (сотрудник мотивировал это большой служебной загруженностью, необходимостью привлечения родственников для «срочного» выполнения своей работы).

Кассатор ссылаясь на нарушение принципа «*non bis in idem*» (недопустимость повторного наказания за один и тот же проступок)², необъективность проверки, противоречивые показания свидетелей, несоразмерность санкции обстоятельствам дела. Тем не менее, суды общей юрисдикции установили законность и обоснованность сначала предупреждения сотрудника полиции о неполном служебном соответствии, затем – его увольнения из органов. Полагаем, что эта позиция судов – верная ввиду *значительных искажений в миграционном учете*, допущенных виновным лицом вследствие его *служебной халатности*. При подобных обстоятельствах нельзя квалифицировать *нарушение* конституционного права граждан на доступ к службе в полицию, речь может идти лишь о правомерном *ограничении* данного конституционного права по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (существенные, грубые и неоднократные

¹ Беляева Е. Г. О некоторых проблемных аспектах, связанных с увольнением сотрудников органов внутренних дел со службы за совершение проступка, порочащего честь // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 4. С. 199.

² Игнатенко Г. В. Запрет повторного привлечения к ответственности (*non bis in idem*) как общий принцип права // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 75.

нарушения служебных обязанностей – конституционно требуемое основание для увольнения из органов)¹.

Близкие с точки зрения данной методологии обстоятельства характерны для кассационного определения от 5 октября 2023 г., в котором была дана судебная оценка игнорирования сотрудником внутренних дел его обязанности проходить периодическую аттестацию на профессиональную пригодность. Само по себе данное нарушение не является достаточным для увольнения из органов внутренних дел (сотрудник лишь временно отстраняется от выполнения соответствующих обязанностей). Однако степень злоупотребления служебным правом может быть настолько высокой, что это требует применения максимальных дисциплинарных санкций. В анализируемом случае лицо трижды не являлось на заседания аттестационной комиссии и каждый раз на него налагались более существенные взыскания (неявка – выговор – повторная неявка – предупреждение о неполном служебном соответствии – третья неявка – увольнение). Имеются основания полагать, что в данном случае налицо правомерно установленное должностным лицом органа внутренних дел и подтвержденное судом общей юрисдикции грубое нарушение служебной дисциплины, которое является достаточным для правомерного ограничения доступа гражданина к самой службе в органах внутренних дел. Окончательная санкция выглядит соразмерной сложившемуся комплексу обстоятельств дела².

Аналогичным образом дисциплинарная практика выглядит законной и обоснованной применительно к факту допущенного сотрудником органа внутренних дел незаконного задержания свидетеля по делу, который находился в помещении для задержанных в течение трех часов без какого-либо документационного оформления и надлежащих процессуальных оснований (кассационное определение от 8 октября 2024 г.). В данном случае конституционная ценность обеспечения законности в деятельности органов

¹ Сергеев В. Ю. Понятие и юридическая сущность категорий «ограничение» и «нарушение» конституционных прав и свобод человека и гражданина // Юридический мир. 2021. № 1. С. 25.

² Мовсесян Л. Г. Принцип соразмерности как принцип ограничения прав и свобод, выработанный Конституционным Судом Российской Федерации // Аллея науки. 2018. № 5. С. 889.

внутренних дел «перевешивает» другую конституционную ценность – равного доступа к публичной службе. Подобное служебное поведение действительно несовместимо с самой службой в органах, поскольку незаконно ограничено право человека на свободу и личную неприкосновенность, «*habeas corpus*» (ст. 22 Конституции РФ), что образует «ядро» или «основу» конституционно-правового статуса личности.

Следующую группу дел в анализируемой судебной практике составляют правовые ситуации, связанные с предполагаемыми нарушениями *коррупционной направленности*. Противодействие коррупции в органах внутренних дел – важнейший приоритет современной государственной политики¹, который опирается на конституционно значимые ценности и не может характеризоваться, при прочих равных условиях, как противоправное нарушение права граждан на равный доступ к службе в полиции². Однако здесь следует различать, с одной стороны, факты действительно допущенной коррупции (неосновательное обогащение, взяточничество, купля-продажа властных полномочий, незаконное вознаграждение за отступление от служебных обязанностей), с другой – нарушение требований, вытекающих из нормативных основ профилактики и предупреждения коррупции³. Дисциплинарная практика в современной России складывается таким образом, что все эти правонарушения влекут за собой применение санкции в виде увольнения со службы, что чаще всего подтверждается судами общей юрисдикции как правомерное явление.

Так, из материалов кассационного определения от 2 июля 2024 г. следует, что сотрудником полиции как представителем власти было допущено коррупционное правонарушение (виновное лицо не документировало административное правонарушение, обсуждало с родственниками правонарушителя денежное вознаграждение), вследствие чего наблюдался факт

¹ Шаганян А. М. «Конфликт интересов» как элемент механизма борьбы с коррупцией в органах внутренних дел // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 114.

² Строчилова Н. В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н. В. Строчилова. – М., 2010. С. 8.

³ Уткин В. А. Оптимизация мер противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 137.

притязания на получение денежных средств взамен на «непривлечение к административной ответственности». В данном случае имел место конфликт дисциплинарной и уголовной юрисдикции, однако в вопросах о противодействии коррупции могут применяться разные стандарты доказательств и не исключены случаи, при которых с уголовно-процессуальной точки зрения деяние не считается доказанным, в то время как для целей дисциплинарной ответственности доказательств, напротив, достаточно.

Вместе с тем, анализ деятельности кассационных судов общей юрисдикции показывает, что во многих случаях основанием для увольнения из органов внутренних дел служит не совершение непосредственного коррупционного проступка, но отступление от законодательных требований, связанных с профилактикой коррупционных правонарушений¹. Чаще всего эти дела связаны с механизмом декларирования сотрудниками сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Так, из кассационного определения от 18 апреля 2023 г. следует, что сотрудник полиции указал все имеющиеся срочные обязательства финансового характера, но в других разделах декларации, не имея умысла скрывать соответствующую информацию. Тем не менее, он был уволен из органов ввиду «утраты доверия» к нему. Суд общей юрисдикции не усмотрел в этом какого-либо нарушения его прав и законных интересов, квалифицируя подобную дисциплинарную практику как правомерную.

В кассационном определении от 26 февраля 2024 г. суд общей юрисдикции занял, однако, диаметрально противоположную позицию. Из материалов дела следует, что на сотрудника органа внутренних дел было наложено дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения в виде увольнения в связи с утратой доверия. Основанием к этому явились недостоверность и неполнота отдельных сведений в поданной им декларации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Суд общей юрисдикции подчеркнул, что следует различать, с одной стороны, существенное

¹ Столбовский В. В. Проблемы противодействия и профилактики коррупции в органах внутренних дел // Научный портал МВД России. 2010. № 4. С. 118.

сокрытие фактов, что препятствует эффективной профилактике коррупции в органах внутренних дел, с другой – ошибочное или неточное указание отдельных сведений. В дисциплинарной практике органов внутренних дел необходимо учитывать такие обстоятельства, как тяжесть содеянного и наступившие правовые последствия. Правило о «безусловности» увольнения из органов ввиду утраты доверия не применяется, если допущенные нарушения являются малозначительными¹.

Еще одна категория дел, которую целесообразно выделить в отдельную группу, связана с ограничением доступа к службе действующих сотрудников органов внутренних дел в форме их увольнения в связи с длительным отсутствием на службе *по состоянию здоровья*, если факт болезни установлен *сторонней медицинской организацией*, которая не входит в состав учреждений МВД России и не уполномочена выдавать документы о нетрудоспособности (исключения составляют случаи, когда на соответствующей территории отсутствуют ведомственные медицинские организации). Суды общей юрисдикции, как правило, занимают позицию в пользу «ведомственного подхода», что имеет свои юридические основания (медицинские организации в системе данного министерства созданы в целях эффективного расходования средств бюджетной системы, с тем чтобы средства медицинских фондов не расходовались нецелевым образом).

С другой стороны, врач юридически не вправе отказать в помощи пациенту, если последний обратился с соответствующей медицинской проблемой². Кроме того, законодательство не запрещает сотрудникам внутренних дел обращаться в целях оказания им медицинской помощи в коммерческие медицинские организации за счет средств клиента. Истолкование законодательства таким образом, что коммерческие медицинские организации не вправе выдавать документы о нетрудоспособности, приводило бы к существенным нарушениям

¹ Тимошенко И. В. Малозначительность деяния как оценочная категория законодательства об административной ответственности // Известия ТРТУ. 2005. № 6. С. 225.

² Пасечко Н. В., Юрчик О. В. Правовая деятельность врача на этапе оказания первичной медико-санитарной помощи // Международный эндокринологический журнал. 2014. № 3. С. 114.

ряда конституционных принципов, особенно касающихся равенства и равноправия (ст. 19 Конституции РФ), многообразия форм собственности и допустимости свободной экономической деятельности в стране (ст. 8 и ст. 34 Конституции РФ).

Вместе с тем, из материалов кассационного определения от 25 апреля 2024 г. следует, что сотрудник органа внутренних дел был уволен за длительное отсутствие по месту службы, что квалифицировалось как грубое нарушение служебной дисциплины. Основной предмет спора заключался в вопросе о том, какая именно медицинская организация уполномочена освободить сотрудника от обязанностей ввиду состояния его здоровья. Близкие обстоятельства характерны для дела, по результатам которого было вынесено кассационное определение от 11 июля 2023 г.: сотруднику вменялось в вину предоставление справки не из медицинских организаций МВД России и неуведомление о нетрудоспособности. Несмотря на встречные обстоятельства (грамоты за добросовестное исполнение служебных обязанностей, ранение при участии в боевых действиях, травма при несении службы в полиции), суд общей юрисдикции квалифицировал увольнение сотрудника как законное и обоснованное.

Наконец, завершающую группу (в предложенной нами классификации) образуют ситуации, при которых судам общей юрисдикции необходимо было дать правовую оценку правомерности увольнения сотрудников органов внутренних дел из-за вменяемого им невыполнения или ненадлежащего выполнения обязанностей *как руководителей, обязанных контролировать подчиненных*. Данная категория дел в целом характеризуется направленностью судебной практики «в пользу кассаторов» и «против» дисциплинарной практики в органах внутренних дел. Полагаем, что это – важное обстоятельство, которое во многом находит объяснения в общей теории вины, виновности в правонарушении¹ и объективного вменения². Критическая оценка судами общей

¹ Шапрынский С. А. Деликтная ответственность и вина как элемент состава правонарушения // Экономика и социум. 2014. № 2. С. 213.

² Алексеев А. Г. Констатация и преодоление объективного вменения в российском праве // Евразийский юридический журнал. 2019. № 1. С. 258.

юрисдикции складывающейся дисциплинарной практики нуждается не просто в научном анализе, но и в надлежащей реакции со стороны кадровых служб и должностных лиц полиции. В данном контексте весьма характерны кассационные определения, которые были вынесены Вторым кассационным судом 1 августа 2024 г. и 23 мая 2023 г.

В первом случае (кассационное определение от 1 августа 2024 г.) должностному лицу полиции вменялось в вину, что он «не провел лично инструктаж», «привлек стажера к выполнению обязанностей», «не обеспечил поддержание дисциплины», «не осуществлял контроль», «не организовал проверку», при том, что стажер «нуждался в контроле». Ситуацию отягощало, с одной стороны, что стажер погиб в ходе разбора завала на месте пожара, с другой – что стажер неоднократно привлекался к подобным обязанностям, многократно инструктировался и, кроме того, в момент разбора завала находился в состоянии алкогольного опьянения. Личные и деловые качества руководителя также выглядели неоднозначным образом (участник боевых действий, положительные характеристики, поощрения; вместе с тем – наличие дисциплинарных взысканий, включая два не снятых и не обжалованных). Суд общей юрисдикции подчеркнул, что при подобных обстоятельствах в дисциплинарной и судебной практике следует учитывать не только тяжесть дисциплинарного проступка, но и ряд иных обстоятельств в их комплексе и системном единстве (предшествующее поведение, отношение к службе, личные качества, заслуги, мнение руководства и коллектива). В итоге судом было установлено, что лишение доступа к службе в форме увольнения – чрезмерная и несоразмерная санкция, необходимо было выбрать более мягкую меру дисциплинарной ответственности с сохранением права продолжать службу в органах внутренних дел¹.

Во втором случае (кассационное определение от 23 мая 2023 г.) руководителю вменялось в вину, что он «самоустранился от осуществления

¹ Числов А. И. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2. С. 65.

контроля», «проявил бездействие», «не обеспечил строгое соблюдение требований законодательства», осуществлял «ненадлежащее руководство подчиненными», «не изучал деловые и моральные качества подчиненных», «не осуществлял ежедневный контроль», «не изучал и не анализировал состояние служебной дисциплины» и «не воспитывал у подчиненных чувство ответственности», в то время как обязан «ежедневно осуществлять контроль за деятельностью сотрудников» ввиду особых коррупционных рисков в их деятельности. В данном случае «бездействие» квалифицировалось как «грубое нарушение служебной дисциплины», причем суду были представлены доказательства, что руководитель систематически «контролировал», «руководил», «изучал», «анализировал» и «воспитывал» (вопрос лишь в том, насколько часто это должно осуществляться и является ли достаточным для увольнения из органов внутренних дел пусть даже и установленный факт, что данные обязанности выполняются, но не «ежедневно»). Суды общей юрисдикции применительно к анализируемому случаю признали несоразмерность санкции в виде лишения права на продолжение службы, хотя более мягкая дисциплинарная практика в отношении должностных лиц полиции при этом не исключается.

Полагаем, что приведенных примеров из правоприменительной практики органов внутренних дел и судов общей юрисдикции достаточно, чтобы сформулировать следующие обобщения и выводы. Конституционное право на равный доступ к службе в органах внутренних дел в силу своей юридической природы предполагает надлежащую судебную защиту от необоснованного увольнения сотрудников полиции, которые вправе рассчитывать на строгое соблюдение законности при осуществлении служебных проверок и вынесении решений об их увольнении из органов; учет всего комплекса юридических обстоятельств (которые не исчерпываются одной лишь оценкой характера и тяжести дисциплинарного проступка, но также должны учитывать предшествующее служебное поведение, отношение к службе, личные и служебные качества, моральный облик, заслуги, поощрения и взыскания, мнение начальников и коллектива, иные обстоятельства). Конституционная

природа права на доступ к службе в органах внутренних дел сама по себе не исключает возможность увольнения из полиции ввиду совершения сотрудниками дисциплинарных нарушений, однако особые конституционные гарантии ст. 32 Конституции РФ требуют, чтобы увольнение применялось как крайняя мера ответственности, основным критерием которой служила бы *доказанная в надлежащей правовой процедуре несовместимость с дальнейшим прохождением службы.*

Использование сотрудником полиции своего права не давать показания против самого себя не должно трактоваться в правоприменительной практике как проявленная нечестность и основание для подрыва доверия к нему как представителю публичной власти. При конфликте уголовной, административной и дисциплинарной юрисдикции в вопросах об установлении фактических обстоятельств, связанных с увольнением из органов внутренних дел, правоприменителю целесообразно руководствоваться правилом о преюдициальном значении фактов, установленных по более тяжким основаниям для вменения правонарушения. В случае опережающей (по отношению к будущей административной или уголовной ответственности) дисциплинарной практики следует учитывать вероятность последующей реабилитации на основании вступившего в законную силу решения суда. Возможность применения в дисциплинарной, административной и уголовной ответственности разных стандартов доказательств может быть предусмотрена только законом (например, для коррупционных правонарушений), при этом она не должна использоваться на основе одного лишь дискреционного усмотрения в правоприменительной практике, как органов внутренних дел, так и судов общей юрисдикции.

Заключение

1. Право равного доступа к государственной службе в его ценностной и формально-юридической объективизации можно рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую возможность каждому гражданину практически участвовать в управлении делами государства, реализовать личностный потенциал, а также его социальное развитие. Оно может пониматься и истолковываться в качестве самостоятельного компонента конституционной аксиологии или как составная часть общей совокупной конституционной аксиологии. В ракурсе этого подхода нормативную модель исследуемого права, содержащуюся в Конституции РФ, следует рассматривать в ограниченном и полном смыслах.

В ограниченном смысле данное правомочие установлено в ч. 4 ст. 32 Основного закона посредством конституционно-правового императива, отражающего, по сути, принципы формирования и реализации государственно-служебных отношений. В полном смысле конституционную модель равного доступа граждан к публичной службе следует представлять как многомерную юридическую конструкцию, обеспечивающую рассмотрение и реализацию полномочий личности в сфере государственной службы во взаимосвязи с фундаментальными конституционными ценностями, закрепленными в ст.ст. 2, 7, 13, 14, 17–19, 21, 26, 28–31, 32 (ч. 1, 2, 5), 62, 71, 72 Конституции РФ.

В юридической науке нет единства мнений относительно отраслевой принадлежности в регулировании государственно-служебных отношений в части, касающейся реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе. Полагаем, что предпочтительнее, с нашей точки зрения, говорить о том, что отношения равнодоступности государственной службы в равной степени регулируются как трудовым, так и служебным правом. Однако приоритет в правовом регулировании данных отношений чаще имеют нормы государственно-служебного законодательства.

Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе имеет сложную юридическую природу с позиции соотношения в нем частных и публично-правовых начал. С одной стороны, при реализации данного права удовлетворяются субъективные потребности граждан, с другой – обеспечиваются права граждан, не связанных с несением государственной службы. Анализ подходов к пониманию содержания понятия «государственная служба» позволяет выделить две формы позиционирования данного правового феномена: 1) форма реализации конституционного положения о равенстве при доступе к участию в управлении государственными делами; 2) форма профессиональной деятельности, при которой осуществляется исполнение полномочий органов государства.

2. Полная отмена ограничения доступа к государственной службе правоохранительной направленности для лиц с криминальным прошлым нецелесообразна в силу того, что это может дискредитировать правоохранительную деятельность в глазах общественности. Однако это не исключает необходимость разумной дифференциации соответствующих нормативных ограничений с учетом конституционных требований и условий.

3. Образовательный ценз сам по себе не может рассматриваться как противоправное ограничение равенства доступа к публичной службе. Будучи результатом длительной эволюции квалификационных требований к публичным служащим, он находит подтверждение и в государственно-правовой истории России, и в современной практике зарубежных стран. Его конституционно-правовая сущность проявляется в обеспечении публичной службы высококвалифицированными кадрами на основе критерия профессионализма, подтвержденного соответствующими документами об образовании установленного государством образца. Образовательный ценз проявляет свое действие в процессах подготовки, переподготовки и повышения квалификации публичных служащих; он может иметь абсолютный и относительный характер; учитывать профильность и уровень образования. В правоохранительной системе (служба в полиции, прокуратуре, следственных органах и работа в судах) особую

роль и значение приобретает правовой образовательный ценз, который в современной России не приобрел надлежащих и завершенных форм, чему способствовал, в числе прочего, негативный опыт внедрения Болонской системы организации высшего образования.

4. В системе правоохранительной службы в значительной степени наблюдается гендерная асимметрия при положительной динамике ее преодоления и конечной цели достижения конституционно требуемого гендерного баланса. Фактическое ограничение доступа женщин к правоохранительной службе – следствие скорее патриархальных гендерных стереотипов и предубеждений, чем объективных задач и функций правоохранительной системы. Гендерная сегрегация, деление профессий на «мужские» и «женские» – пережиток и анахронизм, обусловленный несостоятельным мнением о продолжении семейных ролей в публично-управленческой сфере. Несмотря на особые риски для жизни, личной безопасности для ряда должностей правоохранительной службы и некоторые другие существенные обстоятельства, гендерная дискриминация в силу требований Конституции РФ должна быть полностью исключена. Отсутствие правоограничений по гендерным основаниям само по себе еще не является полноценной конституционной гарантией действительно равного доступа мужчин и женщин к службе в полиции. Требуется дальнейшее преодоление негативной тенденции к «гендерной вертикали» (противоречие между количеством женщин-госслужащих и качеством занимаемых ими должностей), «доктрины стеклянного потолка» (эффект невидимого препятствия, который вынуждает женщин предпринимать больше усилий для карьерного роста либо сознательно отказываться от карьерных притязаний). Наряду с феминизацией кадрового состава на низших уровнях публичного управления наблюдается преобладание мужчин на руководящих должностях. В связи с этим нуждается в дополнительных публично-правовых гарантиях право женщин-служащих на продвижение по службе на равных с мужчинами основаниях. В административно-правовой деятельности органов внутренних дел методологически целесообразно разумное сочетание следующих публично-

правовых мер обеспечения гендерного равенства: гендерная нейтральность; поддерживающие действия; позитивная дискриминация.

5. Эйджизм в сфере ординарных трудовых отношений представляет собой одну из форм дискриминации по возрастному признаку, что оказывает девиантное воздействие на правоохранительную систему, склоняя ее к неконституционным дискриминационным практикам, основанным на стереотипизированных представлениях о дисфункциональной роли старости. Барьерный характер социальной среды для старшего поколения основан на противоправных предубеждениях и ложных презумпциях, которые не имеют в своей основе надлежащих конституционно-правовых оснований. Будучи сам по себе конституционным деликтом, эйджизм находит проявление в открытых и латентных формах, в институциональном (публичном) и бытовом (частном) аспектах, может выражаться посредством внешнего вмешательства либо самоэйджизма. Вместе с тем, конституционный запрет дифференцированного правового регулирования в зависимости от возраста в сфере труда и занятости не является абсолютным. В силу Конвенции МОТ от 1958 г. № 111 и устойчивой практики Конституционного Суда Российской Федерации, не является возрастной дискриминацией дифференцированное правовое регулирование, которое основано на квалификационных требованиях к труду и занятости. В системе правоохранительной службы это выражается, главным образом, в конституционном требовании эффективности служебной деятельности, гарантиях надежности системы защиты безопасности личности, общества и государства, в связи с чем к служащим предъявляются особые требования к дисциплине, профессиональной пригодности, физическим и волевым качествам.

6. Конкурсный отбор представляет собой не только основное средство реализации конституционного права граждан на равный доступ к публичной службе, но также обеспечения права публичных служащих и претендующих на эти должности лиц на независимую оценку их квалификации, всестороннюю и объективную аттестацию их личных и деловых качеств. Конкурсный отбор позволяет в значительной степени преодолеть недостатки советской модели

административно-командного и номенклатурного подбора кадров, при которой наблюдался формальный подход с его дискредитирующим воздействием на авторитет государственной власти, фаворитизм, протекционизм, лоббизм и ряд иных негативных явлений. Вместе с тем, в современных условиях возрастает разрушительное воздействие коррупциогенного фактора, причем многие недостатки советской кадровой системы продолжают оказывать отрицательное влияние на регулируемый правом процесс публичного управления. При подобных обстоятельствах публично-правовой механизм конкурсного отбора публичных служащих нуждается в особой государственной поддержке и дальнейшем совершенствовании посредством законодательного и подзаконного регулирования.

В законодательстве необходимо установление требования об обязанности руководителя назначить на должность кандидата, который одержал победу на соответствующем конкурсе, с правом обжалования в суд противоправного бездействия руководителя и компенсации причиненного вреда. Вместе с тем, при обнаружении существенных нарушений в работе конкурсной комиссии (материально-правовые и процессуальные основания), руководитель организации должен обладать достаточной дискрецией, чтобы отменять решения конкурсных комиссий и возобновлять процедуру конкурсного отбора с ее первых стадий.

Законодательство не содержит безусловного требования об исключительно конкурсном основании для замещения всех должностей публичной службы, что само по себе не может расцениваться как нарушение нормы ст. 32 Конституции РФ в силу допустимости исключений, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В современном российском праве наиболее типичны случаи освобождения от конкурсного отбора топ-менеджмента и, напротив, при замещении претендентами наиболее младших должностей, что предопределяется, с одной стороны, необходимостью особого доверия в отношении руководящего состава кадров публичной службы, с другой – фактическим отсутствием конкуренции и соперничества при замещении младших должностей. Кроме того, наблюдаются исключения из общего правила о конкурсном отборе при срочном замещении

должностей, при нахождении в кадровом резерве, в целях обеспечения охраняемой законом государственной тайны. Полагаем, что в этих и ряде иных случаев требуется более дифференцированный подход к правовому регулированию, который обеспечивал бы комплексный учет должностного уровня и специфики должностных обязанностей публичных служащих.

7. Публичная служба вообще и правоохранительная, в частности, характеризуются сравнительно высокой степенью статусной устойчивости, что обеспечивается стабильностью занятости и гарантированностью оплаты труда. Профессиональная кадровая мобильность как форма служебного поведения присуща государственной и муниципальной деятельности в меньшей степени, чем трудовым отношениям наемного персонала и предпринимательской сфере экономической активности граждан. Объясняется это повышенной организационно-правовой формализацией каналов мобильности, ограниченностью институциональных возможностей для смены профессиональных позиций и изменения набора ролевых возможностей служащих. Вместе с тем, в правоохранительной деятельности наблюдаются отдельные факты нерациональной расстановки кадров, текучести служебного персонала, безынициативности в выполнении служебных обязанностей, излишней профессиональной стратификации, ограниченности штатных должностей. Преодолеть данные негативные тенденции позволяет рациональное использование института профессиональной кадровой мобильности, который является одновременно условием и формой реализации конституционного принципа равного доступа граждан к публичной службе.

Мобильность, подвижность и маневренность в публичной службе – характеристика современной конституционной и административной культуры, которая сменила социалистические принципы плановой организации государственно-правовой деятельности с присущими ей чертами структурного функционализма. Профессиональная кадровая мобильность публичных служащих включает в себя «горизонтальный» и «вертикальный» аспекты: в первом случае законодательство гарантирует возможность изменения места работы, сферы или

характера деятельности; во втором – обеспечиваются карьерный рост («восходящая мобильность») или понижение по службе («нисходящая мобильность»). Полагаем, что с учетом общности задач правоохранительных органов в современной государственно-правовой системе России следовало бы значительно больше уделять внимание внутренней мобильности правоохранительной службы (поощряемого законодателем «горизонтального» перехода служащих в рамках прокурорских, следственных и полицейских должностей на основе структурирования служащими индивидуальных карьерных стратегий).

8. Использование сотрудником полиции своего права не давать показания против самого себя не должно трактоваться в правоприменительной практике как проявленная нечестность и основание для подрыва доверия к нему как представителю публичной власти. При конфликте уголовной, административной и дисциплинарной юрисдикции в вопросах об установлении фактических обстоятельств, связанных с увольнением из органов внутренних дел, правоприменителю целесообразно руководствоваться правилом о преюдициальном значении фактов, установленных по более тяжким основаниям для вменения правонарушения.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237. – Текст: непосредственный.
2. Конституция (Основной закона) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г.) (утратила силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283. – Текст: непосредственный.
3. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Действующее международное право. – Т. 1. – Текст: непосредственный.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1995. – № 67. – Текст: непосредственный.
5. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – Текст: непосредственный.
6. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принята ООН 18 декабря 1979 г.) [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 28.08.2024).
7. Конвенция о политических правах женщин (принята Генеральной Ассамблеей ООН от 31 марта 1953 г.) [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 28.08.2024)
8. Конвенция Международной Организации Труда № 111 о дискриминации в области труда и занятий (Женева, 25 июня 1958 г.) [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 28.08.2024).

9. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 28.08.2024).
10. Постановление от 18 ноября 2005 г. № 26-11 О модельном законе «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностях для мужчин и женщин // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2006. – № 37. – С. 328–341. – Текст: непосредственный.
11. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании союзного государства» // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 3. – С. 54. – Текст: непосредственный.
12. Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 16 марта 1992 г. № 2535/1-I «О проекте Закона Российской Федерации «О государственной службе» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 683. – Текст: непосредственный.
13. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492. – Текст: непосредственный.
14. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472. – Текст: непосредственный.
15. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990. – Текст: непосредственный.
16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954. – Текст: непосредственный.
17. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 12. – Ст. 1383. – Текст: непосредственный.

18. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475. – Текст: непосредственный.
19. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 3. – Текст: непосредственный.
20. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 23. – Ст. 2102. – Текст: непосредственный.
21. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532. – Текст: непосредственный.
22. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063. – Текст: непосредственный.
23. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215. – Текст: непосредственный.
24. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – № 296. – Текст: непосредственный.
25. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020. – Текст: непосредственный.
26. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7344. – Текст: непосредственный.
27. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и

отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3454. – Текст: непосредственный.

28. Федеральный закон от 12 февраля 2015 г. № 16-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 7. – Ст. 1022. – Текст: непосредственный.

29. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ст. 4349. – Текст: непосредственный.

30. Федеральный закон от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ст. 4157. – Текст: непосредственный.

31. Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102483227&intelsearch=352-%F4%E7+03.10.2018&ysclid=mezq2xr76g983502773> (дата обращения: 01.06.2025).

32. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Российская газета. – 1992. – № 80. Утратил силу.

33. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 76. Утратил силу.

34. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 28.08.2024).
35. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 21. – Ст. 2542. – Текст: непосредственный.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 г. № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 16 (Ч. II). – Ст. 2359. – Текст: непосредственный.
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 47. – Ст. 7533. – Текст: непосредственный.
38. Приказ Минтруда России от 18 июля 2019 г. № 512н «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_331608 (дата обращения: 01.06.2025).

39. Письмо из МВД России «О направлении разъяснений» от 22.04.2015 № 21/26/4282 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207659 (дата обращения: 28.08.2024).

II. Материалы судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1992 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 статьи 33 КЗоТ РСФСР» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12011589/?ysclid=mezx22xkn6308631602> (дата обращения: 28.08.2024).

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В. М. Минакова // Собрание законодательства РФ. –1995. – № 24. – Ст. 2342. – Текст: непосредственный.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 7-П. «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. М. Асельдерева, К. Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е. В. Тарышкина» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 3. – Текст: непосредственный.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобами граждан Д. А. Васина и И. С. Кравченко» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 1. – Текст: непосредственный.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 8. – Ст. 1118. – Текст: непосредственный.

6. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. № 115-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наташкина Аркадия Михайловича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/5136698/?ysclid=mezx6fmme8945619377> (дата обращения: 28.08.2024).

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 1999 г. № 124-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Л. М. Башиловой на нарушение ее конституционных прав пунктом «б» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/5027814/?ysclid=mezx89096e706713473> (дата обращения: 29.08.2024).

8. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19 апреля 2000 г. № 73-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бетанти Ибрагима Уматиевича на нарушение конституционных прав положениями Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/5046924/?ysclid=mezx9dpk83373969304> (дата обращения: 28.08.2024).

9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о

проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"» [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/5896575/?ysclid=mezhaubvis55051732> (дата обращения: 29.08.2024).

10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 127-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Сергея Федоровича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 331 Трудового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98349 (дата обращения: 28.08.2024).

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 450-О «По жалобе гражданина Барсукова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 и пунктом 2.1 статьи 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196260/6f5388c23284a43e29dde30c48025ccef23c721e (дата обращения: 28.08.2024).

12. Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2014 года» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162235 (дата обращения: 20.08.2025).

III. Научная и учебная литература, аналитические доклады

1. Абрамов, Н. А. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений [Текст] / Н. А. Абрамов. – Москва: Русские словари, 1999. – 499 с.

2. Аврутин, Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве [Текст] / Ю. Е. Аврутин. – Санкт-Петербург: Юридический центр, 2017. – 720 с.
3. Андруник, А. П., Суглобов, А. Е., Руденко, М. Н. Кадровая безопасность: инновационные технологии управления персоналом [Текст]: учебное пособие / А. П. Андруник, А. Е. Суглобов, М. Н. Руденко. – 2-е изд. – Москва: Дашков и Ко, 2020. – 508 с.
4. Атаманчук, Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст]: монография / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – Москва: РАГС, 2008. – 312 с.
5. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник / М. В. Баглай. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 704 с.
6. Баглай, М. В., Габричидзе, Б. Н. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. – Москва: ИНФРА-Москва, 1996. – 512 с.
7. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – Москва: Бек, 1996. – 355 с.
8. Большой энциклопедический словарь [Текст] / ред. А.М. Прохоров. – Москва, 2000. – 1456 с.
9. Брайнин, Б. А. Государственное регулирование профессиональной мобильности молодежи в регионе: социологический анализ [Текст]: выпускная квалификационная работа / Б. А. Брайнин. – Екатеринбург, 2019. – 137 с.
10. Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст]: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1997. – 298 с.
11. Воробьев, В. А. Советская государственная служба: (Адм. правовые аспекты) [Текст] / В. А. Воробьев; отв. ред. В. И. Новоселов; Рост. н/Д ин-т нар. хоз-ва. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1986. – 126 с.
12. Воскресенский, Н. А. Законодательные акты Петра I [Текст]: Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностр. источники /

Н. А. Воскресенский; под ред. и с предисл. Б. И. Сыромятникова; Акад. наук СССР. Ин-т права. – Москва; Ленинград: Изд. и 1-я типолит. Изд-ва Акад. наук СССР, 1945. – 602 с.

13. Гендерное равенство XXI века: глобальные вызовы и локальные ответы [Текст] / Н. М. Великая, Е. М. Березкина, Е. А. Ирсетская [и др.]; под общ. ред. Н. М. Великой. – Москва: Ключ-С, 2023. – 260 с.

14. Государственная гражданская служба в Российской Федерации [Текст] / Е. В. Масленникова, М. В. Пресняков, Л. Н. Татарина, С. Е. Чаннов. – 2-е издание. – Москва: Ось-89, 2007. – 320 с.

15. Государственная служба (комплексный подход) [Текст]: учебное пособие для вузов и слушателей учебных программ по государственному управлению, политологии, праву, экономике, социологии, истории / отв. ред. А. В. Оболонский. – Москва: 2000. – 439 с.

16. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий [Текст]: учебное пособие / И. А. Биккинин, А. С. Нурисламов, С. Г. Аксенов, А. М. Салимова. – Уфа: Уфимский юридический институт МВД России, 2023. – 48 с.

17. Зубов, В. Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX – начало XX века) [Текст] / В. Е. Зубов. – Новосибирск: СибАГС, 2005. – 367 с.

18. Ивановский, В. В. Русское государственное право / [Соч.] В. В. Ивановского, орд. проф. Имп. Казан. ун-та. Т. 1. – Казань: тип. Имп. ун-та, 1895–1898. – 24. Верховная власть и ее органы. Вып. 1. Введение и учение об организации верховной власти. – 1895. – 276 с.

19. Институты публичного управления: современные тенденции организации и функционирования [Текст]: учебное пособие / Д. С. Велиева, Н. С. Гегедюш, А. А. Гребенникова [и др.]. – Саратов: Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2021. – 260 с.

20. Ключевский, В. О. Сочинения [Текст]: в 8-ми т. – Москва, 1959. – Т. 6. – 455 с.
21. Козбаненко, В. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации [Текст]: учебное пособие для студентов специальности «Гос. и муницип. упр.» – 061000 специализации «Гос. упр.» – 061001 / В. А. Козбаненко; М-во общ. и проф. образования Рос. Федерации. Гос. ун-т упр. Ин-т гос. и муницип. упр. – Москва: Гос. ун-т упр., 1999. – 97 с.
22. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / [Андриченко Л. В. и др.]; под ред. В. Д. Зорькина; Конституционный Суд Российской Федерации. – 2-е изд., пересмотр. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 1007 с.
23. Кон, И. С. Ребенок и общество: историко-этнографическая перспектива [Текст]. – Москва: Наука, 1998. – 269 с.
24. Конин, Н. М. Административное право России [Текст]: Общ. и особ. части: курс лекций: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и спец. 021100 «Юриспруденция» / Н. М. Конин. – Москва: Юристъ, 2004. – 559 с.
25. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России [Текст]: монография / Е. Н. Хазов, В. Е. Хазова, Н. В. Шакун [и др.]. – Новосибирск: Новосибирский военный институт им. генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 2020. – 132 с.
26. Конституционное право России [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / [В. О. Лучин, Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов и др.]; под науч. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева; под общ. ред. Е. Н. Хазова, Н. М. Чупурновой. – 10-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ, 2019. – 687 с.
27. Конституционное право России [Текст]: учебное пособие / В. О. Лучин, Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов [и др.]; под науч. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева; под общ. ред. Е. Н. Хазова, Н. П. Чепурновой, А. С. Прудникова. – Москва: Юнити-Дана, 2020. – 583 с.

28. Конституционное право России в вопросах и ответах [Текст]: учебное пособие / [А. В. Малько и др.]; под ред. А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юристъ, 2003. – 249 с.
29. Конституционное право России [Текст]: учебник / П. А. Астафичев. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2016. – 443 с.
30. Липпман Уолтер Общественное мнение [Текст]: – Москва: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. – 384 с.
31. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование [Текст] / В. М. Манохин. – Москва: Юристъ, 1997. – 294 с.
32. Манохин, В. М. Советская государственная служба [Текст] / В. М. Манохин. – Москва: Юрид. лит., 1966. – 195 с.
33. Нелидов, Н. К. Юридические и политические основания государственной службы [Текст] / Н. К. Нелидов. – Ярославль, 1874. – 281 с.
34. Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба [Текст]: учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – Москва: Статут, 1999. – 591 с.
35. Оболонский, А. В. Государственная служба: комплексный подход [Текст]: учебник / [А. В. Оболонский и др.]; отв. ред. А. В. Оболонский; Акад. народного хоз-ва при Правительстве РФ; Гос. ун-т – высш. шк. экономики. – Москва: Дело, 2009. – 511 с.
36. Оболонский, А. В. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России [Текст]: очерк / А. В. Оболонский. – Москва: ИГПАН, 1997. – 32 с.
37. Общество и природа в дореволюционной России: правовой анализ [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим специальностям / В. П. Лукьянцев, В. П. Очерedyкo, И. А. Соболев, В. П. Сальников; Министерство внутренних дел России, Санкт-Петербургский университет, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, Московская академия экономики и права. – Санкт-Петербург: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2003. – 168 с.

38. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка 80000 слов и фразеол. выражений [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Рос. акад. наук, Ин-т рус. яз. им. В. Б. Виноградова. – 4-е изд., доп. – Москва: Азбуковник, 1997. – 939 с.
39. Основы государственной службы и кадровой политики [Текст]: учебное пособие для вузов / Черепанов В. В., Иванов В. П. – Москва: Закон и право: Юнити-Дана, 2007. – 575 с.
40. Парсонс, Т. Современное состояние и перспективы систематической теории в социологии [Текст] / Т. Парсонс. Современная западная теоретическая социология: Толкотт Парсонс (1902–1972) РАН, ИНИОН, лаб. социологии. – Москва, 1993. – 183 с.
41. Пахомов, И. Н. Советская государственная служба [Текст] / И. Н. Пахомов. – Киев, 1964. – 195 с.
42. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. – Санкт-Петербург, 1835. Т. IX. Отд. I. – 650 с.
43. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст]: учебный курс / А. А. Гришковец. – Москва: ДИС, 2003 – 463 с.
44. Прудников, А. С., Авсеенко, В. И. Конституционное право России [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений / [А. С. Прудников и др.]; под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ, 2006. – 687 с.
45. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год [Текст] / ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. – Москва: Весь Мир, 2003. – 304 с.
46. Российское законодательство X-XX веков в 9-ти томах [Текст] / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. Т. 6 / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О. И. Чистяков. – Москва, 1988. – 431 с.
47. Рябинин, Н. А., Потомов, И. А., Филипсон, К. Ю. Защита частных прав сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (некоторые аспекты)

- [Текст] / Н. А. Рябинин, И. А. Потомов, К. Ю. Филипсон // Отчет о НИР от 28.10.2020. МВД России. 2021.
48. Свод законов Российской империи [Текст]. – 2-е изд. Т. 3. Ч. 3. – Санкт-Петербург, 1833. – 499 с.
49. Свод законов Российской империи [Текст]. – Санкт-Петербург, 1897. Т. 3. – 111 с.
50. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства 1917–1918 гг. [Текст]. – Москва, 1943. – 312 с.
51. Советское административное право [Текст]: Гос. упр. и адм. право / [И. А. Азовкин, А. П. Алехин, П. Т. Василенков и др.]; редкол.: д-р юрид. наук Ю. М. Козлов [и др.]. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 358 с.
52. Сорокин, П. А. Социальная мобильность [Текст]: монография / П. А. Сорокин. – Москва, 2005. – 588 с.
53. Социальная теория и социальная структура [Текст] / Роберт Мертон; [пер. с англ. Е. Н. Егоровой и др.]. – Москва: АСТ: Хранитель, 2006. – 873 с.
54. Социология [Текст]: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. А. С. Тургаева. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Юрайт, 2018. – 397 с.
55. Старилов, Ю. Н. Служебное право [Текст]: учебник / Ю. Н. Старилов. – Москва: Бек, 1996. – 683 с.
56. Титова, О. И., Еремеев, С. Г. Совершенствование профессионально-коммуникативной компетентности сотрудников органов внутренних дел [Текст]: / О. И. Титова, С. Г. Еремеев // Отчет о НИР от 31.10.2018. МВД России. 2019.
57. Урри, Дж. Социология за пределами обществ: виды мобильности для XXI столетия [Текст] / пер. с англ. Д. Кралечкина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 336 с.
58. Фельде, О. В. Русский язык как государственный [Текст]: словарь-справочник / О. В. Фельде. – 2-е изд., перераб. и доп. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2014. – С. 566–567.

59. Шепелев, Л. Е. Отмененные историей [Текст]: чины, звания и титулы в Российской империи / АН СССР. – Ленинград: Наука. Ленинградское отделение, 1977. – 153 с.
60. Эйхельман, О. О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства [Текст] / О. О. Эйхельман. – Киев: тип. Имп. Ун-та св. Владимира, Киев. отд-ние т-ва печ. дела и торг. И. Н. Кушнерев и К^о в Москве, 1890. – VI. – 83 с.
61. Этимологический словарь современного русского языка [Текст]: в 2 т. / сост. А. К. Шапошников. – Москва: Флинта: Наука, 2010. – 576 с.

VI. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференции

1. Авакьян, С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России [Текст] / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия: Право. – 2023. – Т. 64. – № 1. – С. 3–21.
2. Адельсеитова, А. Б., Сильванович, Ю. Н. Политика гендерного равенства и партийное представительство [Текст] / А. Б. Адельсеитова, Ю. Н. Сильванович // Ученые записки Крымского федерального университета имени Вернадского Юридические науки. – 2018. – Т. 4 (70). – № 4. – С. 326–332.
3. Александрова, М. А. Гендерная дискриминация в праве женщин на выбор профессии [Текст] / М. А. Александрова // Beneficium. – 2019. – № 4 (33). – С. 74–83.
4. Алексеев, А. Г. Констатация и преодоление объективного вменения в российском праве [Текст] / А. Г. Алексеев // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 1 (128). – С. 258–259.
5. Андрианов, А. С., Медведев, И. В., Семенов, В. В. Проблемы женщин-сотрудников правоохранительных органов [Текст] / А. С. Андрианов, И. В. Медведев, В. В. Семенов // Мир науки. Культуры. Образования. – 2019. – № 4 (77). – С. 71–73.

6. Антонова, Н. М. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной службе как средство борьбы с коррупцией [Текст] / Н. М. Антонова // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право (20). – 2010. – С. 75–81.
7. Антонова, Н. М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации [Текст] / Н. М. Антонова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 63–65.
8. Антонович, Б. А., Антонович, Е. К. Права и свободы человека и гражданина в современном мире [Текст] / Б. А. Антонович, Е. К. Антонович // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 10 (22). – С. 5–10.
9. Афанасьева, Т. С. Геронтофобия и эйджизм как девиации воспитания детей в современном обществе [Текст] / Т. С. Афанасьева // Девиантология родительства: Сборник научных трудов. Институт изучения детства, семьи и воспитания РАО / сост. Куканова Е. В. – М., 2016. – С. 30–35.
10. Байкеева, С. Е. Правовое регулирование подготовки кадров в специализированных учебных заведениях МВД царской России [Текст] / С. Е. Байкеева // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2007. – № 3 (35). – С. 37–42.
11. Балабанова, К. А., Ковалева, Г. А. Эйджизм как отражение отношения к пожилым людям в современном обществе: постановка проблемы [Текст] / К. А. Балабанова, Г. А. Ковалева // Череповецкие научные чтения – 2016: материалы Всероссийской научно-практической конференции: в 3 ч. Череповец, 16–17 ноября 2016 г. / отв. ред. Е. В. Целикова. – Череповец: Череповецкий государственный университет, 2017. Ч. 1. – С. 11–13.
12. Барциц, И. Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии [Текст] / И. Н. Барциц // Государственная служба. – 2013. – № 6 (86). – С. 8–13.
13. Бахтаирова, Е. А. Становление новой парадигмы государственной гражданской службы в странах ЕАЭС на постсоветском пространстве (в

- Беларуси, Армении, Казахстане и Киргизии) [Текст] / Е. А. Бахтаирова // Известия Байкальского государственного университета. – 2019. – Т. 29. – № 2. – С. 273–279.
14. Башуров, В. Б., Косицин, И. А. Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Текст] / В. Б. Башуров, И. А. Косицин // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14. – № 2. – С. 82–86.
15. Белых, А. А. Дмитриев, А. Л. Образование и происхождение: из истории гражданской службы в России в XIX веке [Текст] / А. А. Белых, А. Л. Дмитриева // Экономическая политика. – 2021. – Т. 16. – № 4. – С. 144–169.
16. Беляева, Е. Г. О некоторых проблемных аспектах, связанных с увольнением сотрудников органов внутренних дел со службы за совершение проступка, порочащего честь [Текст] / Е. Г. Беляева // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 4 (95). – С. 199–211.
17. Богачева, М. В. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в области обработки персональных данных [Текст] / М. В. Богачева // Актуальные вопросы административного права и процесса: электронный сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 22 марта 2024 года. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина, 2024. – С. 33–37.
18. Бояринова, И. В. Геронтологический эйджизм как социальный феномен: к постановке проблемы [Текст] / И. В. Бояринова // Научный журнал Дискурс. – 2019. – № 9 (35). – С. 53–57.
19. Буняева, К. В. Профессиональный отбор сотрудников полиции: российский и зарубежный опыт [Текст] / К. В. Буняева, Ю. В. Кеменяш // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 300-летию Российской империи): материалы XVIII международной научной конференции: в 2-х ч, Санкт-Петербург, 29–30 апреля 2021 г. Ч. 1. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 512–516.

20. Бурова, С. Н. Гендерные исследования в Беларуси: история, социальный контекст, персоны [Текст] / С. Н. Бурова // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. – 2018. – № 1. – С. 161–168.
21. Воронин, А. Н., Надирова, Р. Р. Организационно-правовые методы обеспечения и защиты равного доступа граждан к государственной службе в Российской Федерации [Текст] / А. Н. Воронин, Р. Р. Надирова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 12-1 (75). – С. 60–64.
22. Голованова, Н. А., Семькина, О. И. Правовые последствия судимости (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / Н. А. Голованова, О. И. Семькина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17. – № 3. – С. 36–49.
23. Головенкова, А. П., Лылова, Е. В. Конкурсный отбор кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы: опыт Канады [Текст] / А. П. Головенкова, Е. В. Лылова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2017. – № 4 (1). – С. 81–89.
24. Горюнова, Л. В. Составляющие профессиональной мобильности современного специалиста [Текст] / Л. В. Горюнова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2007. – № 1. – С. 63–68.
25. Гранина, А. А., Хромова, Н. М. Институт судимости и ее правовые последствия [Текст] / А. А. Гранина, Н. М. Хромова // Журнал российского права. – 2015. – № 5 (221). – С. 84–93.
26. Гребенникова, А. А., Глазков, Е. Б. Теоретические, правовые и практические аспекты кадровой политики на государственной гражданской службе [Текст] / А. А. Гребенникова, Е. Б. Глазков // Мегатренды мировой политики: сборник научных статей по материалам 10-й межвузовской научно-практической конференции молодых ученых, 2 июня 2023 г. Вып. 10. – Воронеж: Воронежский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия

народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023. – С. 36–42.

27. Григорьева, И. А. Пожилые женщины: «вниз по лестнице» возраста и гендера [Текст] / И. А. Григорьева // Женщины в российском обществе. – 2018. – № 1 (86). – С. 5–18.

28. Гудровская, А. А. Социально-психологические факторы геронтологического эйджизма [Текст] / А. А. Гудровская // Социальные явления. – 2018. – № 2 (9). – С. 49–55.

29. Денисов, Ю. В. Изменение взглядов на социальную мобильность в свете теории Джона Урри [Текст] / Ю. В. Денисов // Вестник Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета. Серия № 3: Гуманитарные и общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 86–91.

30. Дизер, О. А. Современные тенденции защиты прав и свобод граждан в условиях формирования цифрового пространства [Текст] / О. А. Дизер // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД, Омск, 10 декабря 2020 г. – Омск: Омская академия МВД России, 2021. – С. 27–28.

31. Дмитриев, И. О. Конкурсный отбор граждан на государственную службу как механизм реализации кадровой политики Российской Федерации [Текст] / И. О. Дмитриев // Молодежная неделя науки Института промышленного менеджмента, экономики и торговли: сборник трудов всероссийской студенческой научно-учебной конференции, Санкт-Петербург, 29 ноября – 3 декабря 2022 г. Санкт-Петербургский политехнический университет. – 2022. – С. 23–25.

32. Евдокимов, И. В. Конкурсный отбор на государственную гражданскую службу [Текст] / И. В. Евдокимов // NovaInfo.Ru. – 2021. – № 127. – С. 11–12.

33. Ельникова, Г. А. Гендерная асимметрия в современной социокультурной реальности [Текст] / Г. А. Ельникова // Научные ведомости. Серия: Философия. Социология. Право. – 2012. – № 2 (121). – С. 23–31.

34. Жанузакова, Л. Т., Досжанова, М. Т. Право граждан на равный доступ к государственной службе в контексте современных реформ [Текст] / Л. Т. Жанузакова, М. Т. Досжанова // Вестник университета Туран. – 2017. – № 2 (74). – С. 267–270.
35. Журавлева, Е. С. Проблемы юридического обоснования ограничения прав лиц, имеющих судимость [Текст] / Е. С. Журавлева // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – № 2. – С. 416–424.
36. Забелин, Д. Н. Содержание и юридическая сила правила «*lex specialis derogat generali*» [Текст] / Д. Н. Забелин // Власть закона. – 2023. – № 4 (56). – С. 231–244.
37. Занина, Т. М., Федотова, О. А. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности как основные направления деятельности полиции: проблемы правового регулирования [Текст] / Т. М. Занина, О. А. Федотова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. – № 1 (44). – С. 154–160.
38. Здравомыслова, Е. А. Государственное конструирование гендера в советском обществе [Текст] / Е. А. Здравомыслова, А. А. Темкина // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – Т. 1. – № 3-4. – С. 299–321.
39. Зинченко, Е. Ю., Хазов, Е. Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок [Текст] / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // Конституционализм и правоохранительная деятельность: материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 5 июня 2020 г. / сост. С. Ю. Андрейцо. – Санкт-Петербург, 2020. – С. 76–81.
40. Иванкина, Т. В., Завгородний, А. В. Конкурсный подбор кадров государственных гражданских служащих [Текст] / Т. В. Иванкина, А. В. Завгородний // Трудовое право. – 2010. – № 3. – С. 81–88.
41. Иванов, С. А., Иванкина, Т. В., Куренной, А. М., Маврин, С. П., Хохлов, Е. Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы [Текст] /

- С. А. Иванов, Т. В. Иванкина, А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 6. – С. 10.
42. Иванова, М. В. Совершенствование отбора кадров на государственной службе на основе принципов профессиональной меритократии [Текст] / М. В. Иванова // Вестник Московского университета. Серия: Управление (государство и общество). – 2018. – № 2. – С. 65–77.
43. Игнатенко, Г. В. Запрет повторного привлечения к ответственности (*non bis in idem*) как общий принцип права [Текст] / Г. В. Игнатенко // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1 (45). – С. 75–87.
44. Кабалина, Е. Г., Газизова, М. Р. Эйджизм: основные направления исследований в современных условиях [Текст] / Е. Г. Кабалина, М. Р. Газизова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2021. – № 56. – С. 97–108.
45. Кампос, А. Д., Фахрудинова, Э. Р. Геронтофобия как обесценивание человека: социально-философский анализ [Текст] / А. Д. Кампос, Э. Р. Фахрудинова // Клиническая геронтология. – 2017. – № 9-10. – С. 31–32.
46. Кампос, А. Д., Фахрудинова, Э. Р. Право на старение: опыт боли как вопрошание о смысле и качестве жизни [Текст] / А. Д. Кампос, Э. Р. Фахрудинова // Клиническая геронтология. – 2016. – № 9-10. – С. 36–37.
47. Каплунов, А. И. Влияние доктрины прав и свобод человека и гражданина на модернизацию законодательства об административной ответственности [Текст] / А. И. Каплунов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова, сост.: А. И. Каплунов, А. О. Дрозд, Н. М. Крамаренко, Э. Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 229–235.

48. Колесников, А. В. Государственная гражданская и муниципальная служба: необходимость унификации и кодификации [Текст] / А. В. Колесников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 3. – С. 136–141.
49. Колесников, А. В. непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу [Текст] / А. В. Колесников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 5(148). – С. 142–148.
50. Колпина, Л. В. Эйджизм и его последствия [Текст] / Л. В. Колпина // Медицинская сестра. – 2017. – № 5. – С. 37–39.
51. Колпина, Л. В., Реутов, Е. В. Влияние эйджиских стереотипов на формирование самоограничительных практик граждан старшего поколения [Текст] / Л. В. Колпина, Е. В. Реутов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т. 14. – № 2. – С. 32–45.
52. Комкова, Г. Н., Липчанская, М. А. Судимость кандидата на выборную должность: российская практика [Текст] / Г. Н. Комкова, М. А. Липчанская // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2018. – № 1 (50). – С. 26–33.
53. Кондрашкин, В. А. Инструменты управления социальной мобильностью государственных гражданских служащих [Текст] / В. А. Кондрашкин // Вестник Майкопского государственного технологического университета. – 2019. – № 3 (42). – С. 170–178.
54. Константиновский, Д. Л. Образование, рынок труда и социальное поведение молодежи [Текст] / Д. Л. Константиновский // Социологический журнал. – 2014. – № 3. – С. 55–69.
55. Корабельникова, Ю. Л. Гендерный баланс в органах полиции России и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование [Текст] / Ю. Л. Корабельникова // Труды Академии управления МВД России. – 2020. – № 4 (56). – С. 232–237.

56. Корниенко, А. Н. Принципы дисциплинарного производства как исходные начала привлечения сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности [Текст] / А. Н. Корниенко // Вестник современной науки. – 2015. – № 9. – С. 30–35.
57. Костенко, А. А. Ограничения прав граждан, связанные со службой в системе МВД России [Текст] / А. А. Костенко // Новый юридический вестник. – 2018. – № 5 (7). – С. 1–4.
58. Кофтина, Ю. Н. Понятие и содержание замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] / Ю. Н. Кофтина // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 4 (196). – С. 264–267.
59. Кравцова, Е. А., Гулак, Е. Н. Формирование кадрового состава в органах внутренних дел как направление кадровой политики государства [Текст] / Е. А. Кравцова, Е. Н. Гулак // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина. – 2024. – № 3. – С. 10–15.
60. Краснова, О. В. «Мы» и «Они»: Эйджизм и самосознание пожилых людей [Текст] / О. В. Краснова // Психология зрелости и старения. – 2000. – № 3 (11). – С. 18–36.
61. Кривова, Т. А., Иконникова, И. В., Захарова, М. В. Внедрение единой методики для усовершенствования системы конкурсного отбора кадров на государственную гражданскую службу [Текст] / Т. А. Кривова, И. В. Иконникова, М. В. Захарова // Интеграция наук. – 2018. – № 8 (23). – С. 33–35.
62. Кузнецов, А. А., Сулименко, Д. Ю. Проблематика привилегии против самообвинения и свидетельский иммунитет [Текст] / А. А. Кузнецов, Д. Ю. Сулименко // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2022. – № 4. – С. 21–25.
63. Кулагина, А. В. К вопросу о дискриминации по возрастному признаку в сфере труда в современной России [Текст] / А. В. Кулагина // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 15. – С. 418–427.
64. Купавцев, Т. С. Обоснование содержания профессионального образования сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] /

- Т. С. Купавцев // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. – 2012. – № 10 (92). – С. 79–85.
65. Куракин, А. В., Бубнов, С. В., Трегубов, И. С. Вопросы правовой презумпции в административной деятельности полиции [Текст] / А. В. Куракин, С. В. Бубнов, И. С. Трегубов // Современное право. – 2021. – № 11. – С. 38–44.
66. Курманов, А. С. Конституционно-правовые основы права на равный доступ к государственной и муниципальной службе в Республике Башкортостан [Текст] / А. С. Курманов // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2017. – № 4 (138). – С. 119–122.
67. Ламанов, Е. Н. Право граждан на равный доступ к государственной, муниципальной службе и к участию в управлении делами государства [Текст] / Е. Н. Ламанов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 8–12.
68. Ларионова, И. А. Формирование профессиональной мобильности в подготовке современных специалистов [Текст] / И. А. Ларионова // Педагогическое образование в России. – 2014. – № 1. – С. 123–126.
69. Левченко, А. А. Гарантии законности и обеспечения прав и свобод граждан в административной деятельности полиции [Текст] / А. А. Левченко // Аллея науки. – 2021. – Т. 1. – № 12 (63). – С. 494–497.
70. Лепеха, К. В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД [Текст] / К. В. Лепеха // Законность. – 2017. – № 8 (994). – С. 29–31.
71. Линкявичюс, О. И. Роль полиции в системе противодействия криминальному экстремизму по мотивам национальной и религиозной розни [Текст] / О. И. Линкявичюс // Закон и право. – 2011. – № 8. – С. 89–91.
72. Липчанская, М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции [Текст] / М. А. Липчанская // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 124–133.
73. Литвин, Д. В., Лупырь, В. Г. Компетентность педагогических кадров в области специальной профессиональной подготовки как стратегическая задача

системы кадрового обеспечения ОВД [Текст] / Д. В. Литвин, В. Г. Лупырь // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2019. – Т. 24. – № 1 (76). – С. 94–103.

74. Мазинская, И. В. Запрещенный перечень работ: дифференциация или дискриминация прав женщин [Текст] / И. В. Мазинская // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 33. – С. 340–347.

75. Мазурик, О. А. Проблемы конкурсного отбора на государственную, муниципальную службу [Текст] / О. А. Мазурик // Молодой ученый. – 2023. – № 8 (455). – С. 243–245.

76. Макаров, В. В. Советский период развития института государственной службы [Текст] / В. В. Макаров // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 61. – С. 156–159.

77. Макеева, И. А., Дворжицкая, М. А., Хаустов, А. В. О некоторых запретах, связанных с прохождением службы в органах внутренних дел [Текст] / И. А. Макеева, М. А. Дворжицкая, А. В. Хаустов // Вопросы российского и международного права. – 2022. – Т. 12. – № 2А. – С. 222–229.

78. Маликов, Ш. Э. К вопросу о кадровом обеспечении МВД России [Текст] / Ш. Э. Маликов // Евразийский юридический журнал. – 2023. – № 1 (176). – С. 327–328.

79. Мартынов, А. В. Роль и значение административного обыкновения в механизме принятия управленческих решений [Текст] / А. В. Мартынов // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 5 (117). – С. 73–82.

80. Матузов, Н. И. Права человека; время надежд и разочарований [Текст] / Н. И. Матузов // Права человека: пути их реализации: материалы международной научно-практической конференции (8–10 октября 1998 г.) / ред. А. С. Ландо, Д. Ф. Аяцков. – Саратов, 1999. – С. 72–74.

81. Медзиновский, Ю. Ф., Медзиновская, А. А., Кузьминов, О. М. Антиэйджизм как современная парадигма клинической медицины и здравоохранения [Текст] / Ю. Ф. Медзиновский, А. А. Медзиновская, О. М. Кузьминов // Врач. – 2021. – № 32 (1). – С. 74–80.

82. Мельниченко, А. А., Горелик, С. Г., Стадниченко, В. М., Ярош, А. С. Особенности проявления эйджизма и меры по их устранению у представителей молодого поколения [Текст] / А. А. Мельниченко, С. Г. Горелик, В. М. Стадниченко, А. С. Ярош // Медико-фармацевтический журнал «Пульс». – 2023. – № 25 (1). – С. 107–111.
83. Меняйло, Л. Н., Меняйло, Д. В. Увольнение сотрудника органов внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь [Текст] / Л. Н. Меняйло, Д. В. Меняйло // Перспективы развития институтов права и государства. – Курск: Юго-Западный ун-т., 2019. – С. 339–343.
84. Микляева, А. В. Методы исследования эйджизма: зарубежный опыт [Текст] / А. В. Микляева // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Серия: Психолого-педагогические науки. – 2009. – № 100. – С. 148–157.
85. Минакова, С. С., Николаева, А. А. Эффективность конкурсного отбора на должность государственной гражданской службы [Текст] / С. С. Минакова, А. А. Николаева // Научный журнал Дискурс. – 2018. – № 7 (21). – С. 44–53.
86. Мингазова, З. Р. Опыт формирования деловой репутации государственных гражданских служащих в зарубежных странах [Текст] / З. Р. Мингазова // Вестник Башкирского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2 (30). – С. 129–132.
87. Мовсесян, Л. Г. Принцип соразмерности как принцип ограничения прав и свобод, выработанный Конституционным Судом Российской Федерации [Текст] / Л. Г. Мовсесян // Аллея науки. – 2018. – № 5 (21). – С. 888–890.
88. Морхат, П. М. Реформа Петра I в сфере правового регулирования государственной службы: нравственный аспект [Текст] / П. М. Морхат // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 1. – С. 36–38.
89. Москвина, М. С. Проблемы ограничения труда женщин во вредных и (или) опасных условиях труда: аналитический обзор законодательства, правоприменительной практики, отечественных и зарубежных исследований и

публикаций [Текст] / М. С. Москвина // Экономика труда. – 2022. – Т. 9. – № 11. – С. 1941–1956.

90. Мумлева, М. И. Высшее юридическое образование как квалификационное требование, предъявляемое к кандидатам на должности народных судей в советском государстве [Текст] / М. И. Мумлева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 4 (80). – С. 15–19.

91. Нагорных, Р. В. Универсализация требований к государственной правоохранительной службе [Текст] / Р. В. Нагорных // Закон и право. – 2015. – № 9. – С. 133–136.

92. Наймушин, С. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) [Текст] / С. В. Наймушин // Чиновник. – 2005. – № 4 (38) – С. 73–79.

93. Невский, С. А., Сычев, Е. А., Аганесов, Д. Е. Из истории кадровой работы в полиции в Российской империи в конце XIX – начале XX в. [Текст] / С. А. Невский, Е. А. Сычев, Д. Е. Аганесов // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 2 (24). – С. 369–376.

94. Никитин, С. В., Ухов, В. Ю. Противодействие коррупции на этапе отбора на службу в полицию [Текст] / С. В. Никитин, В. Ю. Ухов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2017. – № 3. – С. 156–159.

95. Никуленко, А. В. Полицейская девиантность: причины и возможности преодоления [Текст] / А. В. Никуленко // Российский девиантологический журнал. – 2022. – № 3. – С. 325–331.

96. Олехник, Е. В. Принцип равной оплаты за труд равной ценности как одна из основ достижения гендерного равенства [Текст] / Е. В. Олехник // Новатор-2021: материалы III Баранович. науч.-образоват. форума, Барановичи, 14 октября 2021 г. / М-во образования Респ. Беларусь, Баранович. гос. ун-т, редкол.: В. В. Климук (гл. ред.). – Барановичи: БарГУ, 2021. – С. 98–99.

97. Онищенко, О. Н. Конкурсный подбор кадров на государственную гражданскую службу Российской Федерации [Текст] / О. Н. Онищенко // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 136–140.
98. Осипова, И. Н. Критерии оценки социальной эффективности деятельности служащих [Текст] / И. Н. Осипова // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18. – № 4. – С. 23–29.
99. Осипова, И. Н., Молчанская, Ю. А. Кадровые технологии на государственной службе в контексте противодействия коррупции [Текст] / И. Н. Осипова, Ю. А. Молчанская // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество: сборник научных статей. Саратов, 2015. – С. 69–72.
100. Охотский, Е. В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации [Текст] / Е. В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 17–26.
101. Панкратова, М. Е., Рашева, Н. Ю. Проблемы закрепления квалификационных требований к специалистам юридической профессии [Текст] / М. Е. Панкратова, Н. Ю. Рашева // Казанская наука. – 2011. – № 11. – С. 295–297.
102. Пасечко, Н. В., Юрчик, О. В. Правовая деятельность врача на этапе оказания первичной медико-санитарной помощи [Текст] / Н. В. Пасечко, О. В. Юрчик // Международный эндокринологический журнал. – 2014. – № 3 (59). – С. 114–119.
103. Пермякова, Д. М. Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы [Текст] / Д. М. Пермякова // Молодой ученый. – 2020. – № 43 (333). – С. 248–251.
104. Петранцов, А. С. К вопросу о зарубежном историческом опыте преодоления дискриминации женщин при приеме на государственную службу в правоохранительные органы [Текст] / А. С. Петранцов // Административное право и процесс. – 2021. – № 8. – С. 76–79.
105. Пилецкая, Л. С. Профессиональная мобильность личности: новый взгляд на проблему [Текст] / Л. С. Пилецкая // Молодой ученый. – 2014. – № 2 (61). – С. 693–697.

106. Попова, А. А. Некоторые вопросы, касающиеся увольнения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации за совершение проступка, порочащего честь [Текст] / А. А. Попова // Закон и право. – 2021. – № 8. – С. 165–167.
107. Попова, С. В., Бажутова, Л. Н. Основные аспекты формирования профессиональной мобильности [Текст] / С. В. Попова, Л. Н. Бажутова // Инновации в науке. – 2015. – № 44. – С. 100–104.
108. Працко, Г. С., Мелихов, А. И. Проблемы реализации политических прав сотрудников полиции [Текст] / Г. С. Працко, А. И. Мелихов // Юрист-Правоведъ. – 2014. – № 3 (64). – С. 9–13.
109. Пресняков, М. В. Методики конкурсного отбора на замещение вакантной должности гражданской службы: обеспечение равного доступа к государственной службе [Текст] / М. В. Пресняков // Гражданин и право. – 2008. – № 6. – С. 36–44.
110. Пчегатлук, С. К., Скочилова, Д. А. Эйджизм как социальное явление: социологический анализ [Текст] / С. К. Пчегатлук, Д. А. Скочилова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2023. – № 7. – С. 81–84.
111. Равнюшкин, А. В. Увольнение со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, при совершении административного правонарушения [Текст] / А. В. Равнюшкин // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 3 (11). – С. 72–76.
112. Розова, А. О. Социально-профессиональная мобильность в условиях рыночных отношений [Текст] / А. О. Розова // Научные записки молодых исследователей. – 2014. – № 3. – С. 74–77.
113. Семенов, В. Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? [Текст] / В. Г. Семенов // Журнал российского права. – 2011. – № 3 (171). – С. 71–80.
114. Сергеев, В. Ю. Понятие и юридическая сущность категорий «ограничение» и «нарушение» конституционных прав и свобод человека и гражданина [Текст] / В. Ю. Сергеев // Юридический мир. – 2021. – № 1. – С. 24–29.

115. Сидоров, Э. Т., Никоноров, Е. А. Реализация принципа законности при прохождении службы в органах внутренних дел [Текст] / Э. Т. Сидоров, Е. А. Никоноров // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 1. – С. 185–190.
116. Смирнова, Т. В. Пожилые люди: стереотипный образ и социальная дистанция [Текст] / Т. В. Смирнова // Социологические исследования. – 2008. – № 8. – С. 49–55.
117. Соловьев, А. А. Высшее юридическое образование как обязательное квалификационное требование к судебным представителям [Текст] / А. А. Соловьев // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2015. – № 3. – С. 98–105.
118. Сорокина, Н. В. К вопросу об управлении качеством подготовки курсантов вузов МВД России [Текст] / Н. В. Сорокина // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 1. – С. 115–118.
119. Столбовский, В. В. Проблемы противодействия и профилактики коррупции в органах внутренних дел [Текст] / В. В. Столбовский // Научный портал МВД России. – 2010. – № 4. – С. 117–123.
120. Супрунов, А. Г., Малютина, О. А. К вопросу о деловой репутации органов внутренних дел [Текст] / А. Г. Супрунов, О. А. Малютина // Профессиональное юридическое образование и наука. – 2023. – № 1 (9). – С. 96–100.
121. Сусллова, А. В. Социальные технологии управления профессиональной мобильностью государственных гражданских служащих [Текст] / А. В. Сусллова // Форум молодых ученых. – 2017. – № 8 (12). – С. 307–312.
122. Сухарева, Е. С., Колосова, В. А. Защита персональных данных в органах внутренних дел [Текст] / Е. С. Сухарева, В. А. Колосова // Современные проблемы глазами молодых ученых: сборник статей участников Всероссийской научно-практической конференции, Арзамас, 28–29 апреля 2023 г. – Арзамас: Арзамасский филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный

исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», 2023. – С. 140–146.

123. Таева, Н. Е. К вопросу о конституционности норм ограничивающих пассивное избирательное право граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений [Текст] / Н. Е. Таева // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9 (34). – С. 1080–1088.

124. Тимошенко, И. В. Малозначительность деяния как оценочная категория законодательства об административной ответственности [Текст] / И. В. Тимошенко // Известия ТРТУ. – 2005. – № 6. – С. 225–228.

125. Титаренко, Л. Г. Гендерный дисбаланс или рост гендерного равенства? [Текст] / Л. Г. Титаренко // Женщина в российском обществе. – 2020. – № 1. – С. 17–28.

126. Токмаков, Д. С. Судимость и ее конституционно-правовое значение [Текст] / Д. С. Токмаков // Научный вестник Невинномысского государственного гуманитарно-технического института. – 2017. – № 4. – С. 9–13.

127. Трифонов, В. А. Равный доступ граждан к государственной службе: гендерный аспект (на примере государственной службы в органах внутренних дел) [Текст] / В. А. Трифонов // Ленинградский юридический журнал. – 2022. – № 4. (70). – С. 99–108.

128. Тульская, Е. А. Дисциплина, дисциплинарная практика и принципы их реализации в сфере внутренних дел [Текст] / Е. А. Тульская // Государство и право. – 2018. – № 3. – С. 105–112.

129. Уткин, В. А. Оптимизация мер противодействия коррупции в органах внутренних дел [Текст] / В. А. Уткин // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 6. – С. 137–146.

130. Хасбулатова, О. А. Гендерные стереотипы в политической культуре: специфика российского опыта [Текст] / О. А. Хасбулатова // Женщины в российском обществе. – 2001. – № 3-4. – С. 17–24.

131. Чаннов, С. Е. Ограничение допуска к государственной и муниципальной службе лиц с криминальным прошлым [Текст] / С. Е. Чаннов // Законность. – 2010. – № 1 (907). – С. 49–52.
132. Чаннов, С. Е. Право на доступ к публичной службе Российской Федерации [Текст] / С. Е. Чаннов // Администратор суда. – 2009. – № 1. – С. 40–44.
133. Черданцев, А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике [Текст] / А. Ф. Черданцев // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12–19.
134. Чиканова, Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики [Текст] / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. – 2005. – № 4 (100). – С. 61–73.
135. Чимаров, С. Ю., Алексеев, А. А. Социальный аспект профессиональной репутации сотрудника органов внутренних дел [Текст] / С. Ю. Чимаров, А. А. Алексеев // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2024. – № 2. – С. 49–54.
136. Числов, А. И. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел [Текст] / А. И. Числов // Правопорядок: история, теория, практика. – 2021. – № 2 (29). – С. 63–66.
137. Чшиев, Т. Г. Методические вопросы историко-правового исследования деятельности государства в области снижения негативного влияния транспорта на окружающую среду [Текст] / Т. Г. Чшиев // Сборник трудов Санкт-Петербургской юридической академии. – 2007. – № 2-3. – С. 46–49.
138. Шаганиян, А. М. «Конфликт интересов» как элемент механизма борьбы с коррупцией в органах внутренних дел [Текст] / А. М. Шаганиян // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 113–115.
139. Шапырынский, С. А. Деликтная ответственность и вина как элемент состава правонарушения [Текст] / С. А. Шапырынский // Экономика и социум. – 2014. – № 2 (11). – С. 213–216.
140. Шелест-Панина, Д. П. Государственная служба РФ и Канады: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Д. П. Шелест-Панина // Вестник Московского университета. – Серия 11: Право. – 2012. – № 3. – С. 148–156.

141. Шедько, Ю. Н., Миндлин, Ю. Б., Власенко, М. Н. Будущее государственной службы: модернизация в условиях усиления неопределенности [Текст] / Ю. Н. Шедько, Ю. Б. Миндлин, М. Н. Власенко // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2023. – № 11 (1). – С. 130–134.
142. Шокурова, А. И. Методы проведения конкурсного отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на материалах Омской области) [Текст] / А. И. Шокурова // Молодой ученый. – 2018. – № 50 (236). – С. 300–303.
143. Якимова, З. В., Царева, Н. А. Баланс жизненных сфер сотрудников полиции в ситуации кадрового дефицита [Текст] / З. В. Якимова, Н. А. Царева // Азимут научных исследований: педагогика и психология. – 2020. – Т. 9. – № 4 (33). – С. 402–408.
144. Яковцов, С. А., Пашин, В. М. Ретроспективный анализ и некоторые проблемы современного развития кадровой политики МВД России [Текст] / С. А. Яковцов, В. М. Пашин // Полицейская деятельность. – 2017. – № 1. – С. 144–159.

V. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Афанасьева, М. П. Обеспечение в России конституционного права на равный доступ к публичной службе [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мария Павловна Афанасьева. – Белгород, 2022. – 189 с.
2. Бачурин, А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Геннадьевич Бачурин. – Нижний Новгород, 2019. – 238 с.
3. Бобров, А. М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Артем Михайлович Бобров. – Москва, 2011. – 242 с.
4. Галанин, О. А. Организация работы с резервом для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации

в свете требований административной реформы [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Олег Андреевич Галанин. – Москва, 2010. – 239 с.

5. Елфимова, Е. В. Конституционно-правовые основы службы в органах внутренних дел как вида государственной службы: вопросы теории [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Елена Владимировна Елфимова. – Челябинск, 2007. – 237 с.

6. Зенцова, Ю. А. Замещение должностей правоохранительной службы в органах внутренних дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Александровна Зенцова. – Москва, 2010. – 213 с.

7. Казанцев, Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Николай Михайлович Казанцев. – Москва, 2000. – 493 с.

8. Кац, А. С. Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Семенович Кац. – Саратов, 2000. – 177 с.

9. Козлова, Н. Н. Политическая философия российского консерватизма XIX – первой половины XX века: гендерные аспекты [Текст]: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.01 / Наталия Николаевна Козлова. – Москва, 2015. – 374 с.

10. Липчанская, М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства (конституционно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Мария Александровна Липчанская. – Саратов, 2012. – 59 с.

11. Романова, В. В. Служба женщин в органах внутренних дел: правовые и организационные аспекты [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Вера Васильевна Романова. – Москва, 2007. – 231 с.

12. Строчилова, Н. В. Коррупция в органах внутренних дел и ее предупреждение [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Наталья Владимировна Строчилова. – Москва, 2010. – 33 с.

13. Филиппова, Э. М. Правовые и организационные основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции) [Текст]: дис.

... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Эльвира Маисовна Филиппова. – Челябинск, 2005. – 210 с.

14. Шаутаева, Г. Х. Судимость в уголовном праве России и ее правовое значение [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Гульнара Хасановна Шаутаева. – Ижевск, 2000. – 213 с.

VII. Интернет-ресурсы

1. Русская Правда [Электронный ресурс] // Хронос: официальный сайт. URL: <http://www.hrono.ru/dokum/1000dok/pravda72.php> (дата обращения: 01.07.2025).
2. Правовое регулирование государственной службы в императорский период. Правовой статус чиновничества [Электронный ресурс] // URL: <http://www.textreferat.com/referat-7305.html> (дата обращения: 03.06.2014).
3. Морхат, П. М. Предпосылки формирования государственной службы в допетровскую эпоху [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/> (дата обращения: 01.06.2025).
4. Словарь гендерных терминов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.owl.ru/gender/016.htm> (дата обращения: 14.03.2024).
5. Колпина, Л. В. Влияние социального эйджизма на качество жизни пожилых людей. Курс научно-популярных лекций. 2016 [Электронный ресурс] // URL: gerontolog.info (дата обращения: 18.03.2024).
6. Правозащитный совет Санкт-Петербурга: интернет-сайт [Электронный ресурс] // URL: <http://www.hrcspb.ru/page/page3.html> (дата обращения: 23.04.2024).
7. Городова, Т. В., Колпина, Л. В. Теоретические основы исследования геронтологического эйджизма // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1 [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25325180> (дата обращения: 14.03.2024).
8. В Беларуси всего 4 % феминисток – наименьший процент из всех славянских стран экс-СССР [Электронный ресурс] // Onliner.by. URL: <https://people.onliner.by/2012/08/17/femin> (дата обращения: 14.03.2024).

9. Харитонов, П. Д. История службы женщин в полиции [Электронный ресурс] // Юридическая социальная сеть. URL: <https://www.9111.ru/questions>. (дата обращения: 14.03.2025).
10. Асылбекова, Л. У. Передовые методы и процедуры конкурсного отбора на государственную службу: сравнительный научный анализ международного опыта [Электронный ресурс] // Государственное управление и государственная служба. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publication.pdf>. (дата обращения: 02.04.2024).
11. Что такое мобильность? [Электронный ресурс] // URL: <http://learn.microsoft.com/ru-ru/surface/inclusive-tech-lab/mobility> (дата обращения 05.04.2024).
12. Фурсова, В. В., Гимадеева, Д. Р. Образование как фактор социальной мобильности в меняющемся мире [Электронный ресурс] // Казанский федеральный университет: официальный сайт. URL: [statya_Obrazovanie_kak_factor_socialnoj_milnosti_1_.pdf](#) (дата обращения: 08.04.2024).
13. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс] // ИПП «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71610924/> (дата обращения: 01.08.2025).
14. Applewhite A. If you care about equality, fight ageism – just as you fight sexism and racism. Britains most trusted digital news brand. Monday March 4. 2019 [Электронный ресурс] // URL: <http://inews.co.uk/opinion/ageism-manifesto-movement/amp/> (дата обращения: 18.03.2024).
15. Ageism is alive and well // But we can change the conversation. Centre for Ageing Better. 26 Apr 2019 [Электронный ресурс] // URL: [https:// www.ageing-](https://www.ageing-)

better.org.uk/news/ageism-alive-and-well-we-can-charge-conversation (дата обращения: 18.03.2024).

16. Applewhite A. What Is Ageism – and How Can We End It? [Электронный ресурс] // URL: <http://celadonbooks.com/what-is-ageism> (дата обращения: 18.03.2024).

17. Pompala, P. The state image of women // An intersectional analysis of gendered protective labor legislation in Russia, 2021. – Vol. 39. – P. 474–489.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

**Предложения по внесению изменений и дополнений
в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел
Российской Федерации и внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

№ п/п	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
1.	<i>Наименование нормативного правового акта: «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»</i>	«О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»
2.	<i>Статья 2: «Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел»</i>	«Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с иными правовыми основами служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел»
3.	<i>Пункт 2 части 2 статьи 4 (принципы службы в органах внутренних дел): «2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе 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 сотрудника органов внутренних дел</i>	«2) равного доступа к службе в органах внутренних дел при достаточной профессиональной подготовленности сотрудников органов внутренних дел, включая надлежащую психологическую, моральную, физическую и организационную способность граждан к службе в органах внутренних дел»
4.	<i>Часть 2 статьи 4 (принципы службы в органах внутренних дел):</i>	<i>Дополнить новым пунктом 4 следующего содержания: «4) недопустимости дискриминации при поступлении, прохождении и прекращении службы в органах внутренних дел по признакам пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными качествами сотрудника органов внутренних дел»</i>

5.	<i>Пункт 3 части 3 статьи 4 (принципы службы в органах внутренних дел реализуются при соблюдении следующих положений):</i> «3) обязательным для сотрудника органов внутренних дел является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону»	«3) обязательным для сотрудника органов внутренних дел является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, указам Президента Российской Федерации», постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»
6.	<i>Пункт 4 части 3 статьи 4 (принципы службы в органах внутренних дел реализуются при соблюдении следующих положений):</i> «4) ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства»	«4) ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудник органов внутренних дел допускается федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»
7.	<i>Пункт 6 части 3 статьи 4 (принципы службы в органах внутренних дел реализуются при соблюдении следующих положений):</i> «6) сотруднику органов внутренних дел запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций»	«6) сотруднику органов внутренних дел запрещается осуществлять политическую деятельность, в том числе, состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности, за исключением реализации избирательных прав и права на участие в референдуме как гражданину Российской Федерации. При осуществлении служебной деятельности сотрудник органов внутренних дел не должен быть связан решениями общественных объединений и религиозных организаций»
8.	<i>Часть 2 статьи 5 (взаимосвязь службы в органах внутренних дел и государственной службы иных видов обеспечивается посредством):</i>	<i>Дополнить новым пунктом 6 следующего содержания:</i> «6) профессиональной, территориальной, внутриведомственной и межведомственной мобильности как гарантии обеспеченности равного доступа к публичной службе правоохранительной направленности»
9.	<i>Пункт 3 части 1 статьи 14 (сотрудник не может находиться на службе в следующих случаях):</i> «3) прекращение в отношении его уголовного	<i>Исключить. Дополнить статью 14 новой частью 4 следующего содержания:</i> «4. Поступление на службу в органы внутренних дел не допускается для лиц, в

	преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием (кроме уголовных дел частного обвинения), за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом»	отношении которых осуществлялось уголовное преследование и оно было прекращено по нереабилитирующим основаниям, за исключением случая декриминализации деяния при условии, что лицо не отбывало уголовное наказание в местах лишения свободы по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда»
10.	<i>Часть 1 статьи 25 (замещение должностей в органах внутренних дел по конкурсу):</i> «1. Назначение на отдельные должности в органах внутренних дел, включенные в перечень должностей, утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности в органах внутренних дел, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности»	«1. Назначение на отдельные должности в органах внутренних дел, включенные в перечень должностей, утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляется по результатам конкурса. Процедура конкурсного отбора должна включать: публичное размещение информации о конкурсе; публичный механизм приема документов и допуска к конкурсу; формирование независимой и беспристрастной конкурсной комиссии; проведение конкурсной комиссией аттестации профессиональных качеств; объективную оценку конкурсной комиссией личных качеств, в том числе, на основе компетентностного подхода; доведение результатов конкурсного отбора до претендентов; учет результатов конкурсного отбора при формировании кадрового резерва и при комплектовании кадрами других структурных подразделений»

**Методика социологического исследования
по выявлению мнения экспертов в сфере обеспечения права
на равный доступ к службе в органах внутренних дел**

Проблема исследования. Существующая система укомплектования кадров не в полной мере обеспечивает осуществление права на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел.

Объект исследования. Эксперты в области обеспечения права на равный доступ к государственной службе в органах внутренних дел.

Предмет исследования. Мнения экспертов в обозначенной сфере.

Цель исследования. Выявление проблемных вопросов, возникающих при реализации исследуемого права. Выработка практических рекомендаций по совершенствованию системы укомплектования кадров, которая в полной мере обеспечивала бы право на равный доступ к государственной службе и способствовала формированию эффективно функционирующего конституционно-правового механизма его реализации в органах внутренних дел.

Гипотеза исследования сводилась к предположению о том, что эффективность конституционно-правового механизма реализации рассматриваемого права зависит от совершенствования: нормативно-правовой базы, которая, в свою очередь, регламентирует порядок приема на службу; структуры подразделений, к компетенции которых входит прием на службу в органы; оптимизация их деятельности по приему на службу.

Основным методом сбора информации об изучаемом объекте выступает анкетирование экспертов в сфере обеспечения изучаемого права в органах, то есть сбор такого рода информации посредством социально-психологического общения интервьюера и опрашиваемого (респондента) путем регистрации ответов на вопросы, заданные интервьюером, вытекающие из цели и задач исследования. Выборочная совокупность составляет 100 человек.

Опрос проводится среди определенных категорий респондентов, в частности: сотрудники органов внутренних дел, в их компетенции входит прием на службу в органы; представители надзорных органов (работники прокуратуры); представители правозащитных организаций.

Опрос должен включать следующие вопросы: соответствует ли законодательство потребностям государственной службы и обеспечивается ли равный доступ к службе в органах внутренних дел; соответствует ли сложившийся порядок приема на службу реализации конституционного права на доступ к службе; какие проблемы возникают у лиц, которые поступают на службу в органы внутренних дел в процессе прохождения ими необходимых процедур; какие действия предпринимают кандидаты при отказе им в допуске к службе в органах внутренних дел; какие существуют пути совершенствования системы комплектования кадрового состава органов внутренних дел.

АНКЕТА

1. В каком субъекте Российской Федерации Вы проживаете постоянно?

2. Имеете ли Вы отношение к государственной службе?

- ☐ служу в органах внутренних дел
☐ желаю поступить на службу в органы внутренних дел в ближайшее время
☐ служу в прокуратуре
☐ иное

3. Поступали ли Вы когда-нибудь на службу в органы внутренних дел?

- ☐ да, поступал
☐ нет, не поступал

4. Имеете ли Вы отношение к правозащитным организациям?

- ☐ да
☐ нет

5. Если «да», то к каким именно?

6. Оцените по 10-балльной шкале Ваше отношение к некоторым вопросам относительно службы в органах внутренних дел (наиболее положительная оценка – 10 баллов, наименее – 1 балл)

Критерии	Баллы
1. Насколько современное законодательство соответствует потребностям службы в органах внутренних дел?	
2. Насколько обеспечивается равный доступ к службе в органах внутренних дел?	
3. Соответствует ли сложившийся порядок приема на службу обеспечению конституционного права на равный доступ к службе?	
4. Насколько реальна возможность успешно опротестовать отказ в приеме на службу в органы внутренних дел?	
5. Насколько реальны усилия законодателя на пути совершенствования системы комплектования кадрового состава органов внутренних дел?	

7. Как Вы считаете, какие изменения необходимо внести в акты действующего законодательства, регламентирующего порядок госслужбы в органах внутренних дел?

8. По вашему мнению, какие изменения следует внести в структуру органов и подразделений, в компетенцию которых входит прием на службу в органы внутренних дел?

9. Как Вы считаете, какие изменения нужно внести в деятельность органов, в компетенцию которых входит прием на госслужбу в органы внутренних дел?