самоорганизации и доли управления // Стратегии динамического развития России: единство самоорганизации и управления. М., 2004. Т. 1.

9. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. М., 1992.

10. Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. М., 2002.

11. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.

12. Теория управления. Терминология. Вып. 107. М., 1988.

13. Управление публичной политикой: коллект. монография. М., 2015.

14. Философская энциклопедия. Т. 5. М., 1970.

Конституционно-правовые основы права на равный доступ к государственной и муниципальной службе в Республике Башкортостан

А. КУРМАНОВ

Исторические предпосылки законодательного закрепления данного права находят свое отражение в международных правовых актах середины прошлого столетия. Так, в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года закреплены право и возможность каждого гражданина иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допуск в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Тем не менее, несмотря на признание данного права в международных нормах, Конституция РСФСР 1978 года и иные нормативные правовые акты СССР, РСФСР и БАССР не закрепляли данное право в числе основных гражданских прав и свобод. В частности, в ст. 46 Конституции РСФСР речь шла о том, что граждане РСФСР имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решении общегосударственного и местного значения, а также имеют возможность принимать участие в работе государственных органов.

Вместе с тем, следует отметить, что в соответствии со ст. 38 Конституции РСФСР – граждане РСФСР имели право на труд, включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Представляется, что данная норма, наряду с нормой, закрепленной в ст. 32 Конституции РСФСР, закрепляющей равноправие граждан РСФСР, позволяли гражданам претендовать на трудоустройство в органы государственной власти с учетом личностных и профессиональных качеств. С одной стороны, анализ социально-политической ситуации, как в СССР в целом, так и в БАССР в частности, подтверждает данный тезис, поскольку позволяет выявить достаточное количество примеров, когда «простые» люди из отдаленных городов и районов достигали результатов и занимали высокие государственные должности. Но, с другой стороны, даже при наличии «социальных лифтов» для разных слоев населения обязательным условием продвижения по службе было членство в КПСС или ВЛКСМ. При таких обстоятельствах говорить, что все граждане имели равный доступ к государственной службе, было бы не объективно.

Курманов Альберт Сафуатович, д-р юрид. наук, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республике Башкортостан. E-mail: kurmanov-albert@yandex.ru

Как правовая категория понятие «государственная служба» начинает формироваться с начала 1990-х годов. Именно в этот период появляются первые нормативные правовые акты, которые вводят в правовой оборот и закрепляют термин «государственная служба». Например, к их числу следует отнести Постановление Правительства РСФСР от 23.11.1991 № 16 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР» [3], Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1993 № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» [5] и др.

Конституция Российской Федерации, основанная на признании основных прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных в общепризнанных принципах и нормах международного права в ч. 4 ст. 32, закрепила право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе. Аналогичное право было закреплено в первоначальной редакции ст. 38 Конституции Республики Башкортостан, в соответствии с которой гражданам Республики Башкортостан также гарантировался равный доступ к государственной службе.

Спустя два года после принятия Конституции Российской Федерации появляется первый системный нормативный правовой акт, регулирующий данную область правоотношений, – Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 № 119-ФЗ [6]. Данный закон не только на законодательном уровне прописал систему государственной службы, но и закрепил в числе ее основных принципов, что граждане имеют равный доступ к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.

Статья 34 Конституции Республики Башкортостан, гарантирующая равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе, выступает важной составляющей основ конституционного строя Российской Федерации, провозглашенных в ст. 3 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Конституции Республики Башкортостан.

Отраженный в названных статьях конституционный принцип называет многонациональный народ России единственным источником власти в стране. В свою очередь, ст. 34 Конституции Республики Башкортостан гарантирует реализацию функции народа по управлению государством через равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе либо через своих представителей, которые на равных условиях могут претендовать на замещение должностей государственной и муниципальной службы.

Комментируя анализируемую норму, необходимо отметить, что по своей правовой природе она фактически выступает специальной нормой по отношению к общим нормам, закрепленным в ст. 19 и ст. 40 Конституции Республики Башкортостан. Соответственно ее содержание необходимо раскрывать во взаимосвязи с названными нормами.

Как следует из содержания ст. 34 Конституции Республики Башкортостан, она предоставляет гражданам «равный доступ к государственной и муниципальной службе». В основе подобного «равного доступа» лежит принцип равноправия, закрепленный в ст. 19 Конституции Российской Федерации и ст. 19 Конституции Республики Башкортостан, в соответствии с которым равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Дальнейшую конкретизацию анализируемое право находит в ч. 1 ст. 40 Конституции Республики Башкортостан, в соответствии с которой каждый в Республике Башкортостан имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Следовательно, гражданин сам вправе определять свою профессию, включая работу в органах государственной власти или местного самоуправления, при этом ни один из дискриминационных признаков, перечисленных выше, не должен учитываться при отборе претендентов на замещение вакантных должностей государственной и муниципальной службы.

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что ст. 34 Конституции Республики Башкортостан устанавливает только равный доступ, а не гарантирует каждому персональную возможность

поступления на государственную и муниципальную службу. Иными словами данное право надо воспринимать как юридическую возможность претендовать на трудоустройство при равных условиях, а не обязанность со стороны органов государственной власти или местного самоуправления трудоустраивать каждого желающего в органы государственной и муниципальной власти.

Подобный вывод следует, например, из положений ст. 6 Закона Республики Башкортостан от 18.07.2005 № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» [1], которая устанавливает квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы. В частности, для замещения должности гражданской службы требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей и т.д.

Кроме того, на государственных и муниципальных служащих накладываются ограничения в соответствии с действующим законодательством (см., напр., ст. 7.2 Закона Республики Башкортостан от 16.07.2007 № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» [2]), а также обязанность пройти конкурс на замещение вакантной должности (см., напр., ст. 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8]).

Данный подход по установлению определенных законодательных требований к претендентам на замещение вакантных должностей с позиции Конституционного Суда Российской Федерации является полностью обоснованным и законным. Например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П прямо указано: «Конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, в том числе вводить особые правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям и требованиям. Различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических требованиях определенной работы, в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111 1958 года о дискриминации в области труда и занятий, … не считаются дискриминацией» [4].

В рамках анализа ст. 34 Конституции Республики Башкортостан представляется важным обратить внимание на то, что данная норма сформулирована более удачно, чем аналогичная норма, предусмотренная ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации. По правилам законодательной техники, норма права должна четко отражать те юридические термины, которые в ней использованы, при этом нельзя допускать ее расширительное толкование и противоречие другим нормам права. В данном случае ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации сформулирована значительно уже, поскольку в ней речь идет только о государственной службе. Тогда как ст. 34 Конституции Республики Башкортостан гарантирует равный доступ как к государственной, так и к муниципальной службе, что представляется более обоснованным, поскольку гарантирует соблюдение принципа равноправия и при трудоустройстве граждан в органы местного самоуправления.

Встречающийся в научной литературе и судебной практике подход, согласно которому при анализе ст. 32 Конституции Российской Федерации можно отождествлять муниципальную службу с государственной, следует признать ошибочным, поскольку он прямо противоречит законодательным определениям данных видов деятельности. Так, Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] определяет государственную службу Российской Федерации как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации и т.д.

В свою очередь, муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (см. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [9]).

Из приведенных дефиниций четко следует, что государственная служба и муниципальная служба охватывают разные сферы правоотношений и не могут подменять друг друга. Тем более что глава 8 Конституции Российской Федерации прямо отделяет органы местного самоуправления, в которых осуществляется муниципальная служба, от органов государственной власти. При таких обстоятельствах представляется обоснованным и социально обусловленным внести дополнение в ст. 32 Конституции Российской Федерации и наряду с государственной службой гарантировать в Основном законе страны равный доступ к муниципальной службе.

Лица, виновные в нарушении положений, закрепленных в ст. 34 Конституции Республики Башкортостан, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, а также к административной или уголовной ответственности, например, по ст. 5.27. КоАП РФ («Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права») и ст. 136 УК РФ («Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина») и др.

Литература

1. Закон Республики Башкортостан от 18 июля 2005 г. № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2005. 26 июля.

2. Закон Республики Башкортостан от 16 июля 2007 г. № 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2007. 21 июля.

3. Постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base= EXP&n=203697#0.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_25870/

5. Указ Президента Российской Федерации от 03 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 23. Ст. 2108.

6. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_7379/

7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

8. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

9. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.