Известия Гомельского государственного университета
имени Ф. Скорины, №1(58), 2010

УДК 35.082

Принцип равного доступа к государственной службе

Л. А. Краснобаева

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим в структуре института государственной службы, правовой системы не только Республики Беларусь, но и других стран мира. Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в структуре одноименного правового института. Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления (последнее понимается здесь в широком смысле), которое осуществляется в большей мере такими субъектами права, как государственные служащие. Являясь научной категорией, они отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы.

Правовое установление принципов государственной службы обусловливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение дает ответ на вопросы: что является главным в институте государственной службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты комплексного правового института государственной службы. Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.

Равный доступ к государственной службе – это демократическое право, которое очень важно для предотвращения бюрократизации государственного аппарата и превращения его в самодовлеющую силу, оторванную от гражданского общества. Это право позволяет обеспечить нормальную сменяемость и обновление кадров чиновничества. Требования к кандидату на государственную должность обуславливаются характером должностных обязанностей. Правоограничения государственных служащих вытекают из факта осуществления ими властных полномочий по руководству деятельностью людей и специфике конкретных служебных функций, характерных для государственных служащих. Гражданину, претендующему на государственную должность, надо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий этой должности. Одним из признаков государственного служащего является его профессиональная компетентность. Она определяется в трех уровнях: профессиональные знания и умения; организаторские способности и управленческие навыки; личные и морально-психологические качества.

К первому уровню относятся следующие требования: неукоснительное соблюдение Конституции, законов и других нормативных актов; соблюдение норм служебного регламента и своевременное выполнение своих обязанностей. Второй уровень профессиональной компетенции требует наличия следующих организаторско – управленческих навыков: умение организовать процесс управления, подбор, расстановку кадров и т.д. Третий уровень включает следующие требования: аналитичность и системность мышления; ответственность за порученное дело, требовательность к себе и т.д.

Вместе с тем принцип равного доступа к государственной службе не означает, что любой гражданин вправе в любое время требовать, а государственный орган обязан немед-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

ленно и безоговорочно предоставить ему желаемую должность. Условия реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе, закрепленные в законодательстве о государственной службе, в некоторых случаях являются оправданными и закономерными, тогда как другие носят явно дискриминационный характер. Сегодня в республике идет сложный процесс формирования качественно новой, демократической системы государственной службы, являющейся одной из важнейших сфер государственного управления. В этом процессе нельзя обойтись без учета мирового опыта. Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) в статье 25 говорит о праве каждого гражданина без всякой дискриминации и необоснованных ограничений «допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе» [1]. Конвенция о политических правах женщин (1953 г.) фиксирует, что женщинам принадлежит право на равных с мужчинами условиях занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом [2].

В русле общемировых тенденций Конституция Республики Беларусь устанавливает основные принципы организации государственной службы в Республике Беларусь [3]. В соответствии со статьей 37 Конституции Республики Беларусь «граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей». Данное право включает и право на равный доступ к государственной службе, предусмотренное статьей 39: «Граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах». Основополагающие принципы государственной службы, установленные Конституцией, конкретизированы и развиты в статье 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» [4]. Центральным принципом является принцип «равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой». Таким образом, ничем не ограниченный в Конституции принцип равного доступа к государственной службе в законе уже обставляется рядом условий: чтобы претендовать на возможность участия в управлении делами государства и продвижения, необходимо обладать профессиональной подготовкой. Формально каждый гражданин имеет равные возможности поступления на государственную службу при наличии вакансий и при обладании определенными профессиональными навыками. Однако в законодательстве имеются определенные ограничения для лиц, поступающих на государственную службу. Так, в статье 24 закона «Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным настоящим Законом, иными законодательными актами о государственной службе. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь». Согласно статье 36 Конституции «судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели».

При рассмотрении вышеперечисленных условий поступления на государственную службу, с точки зрения их соответствия принципу равенства, обращает на себя внимание то, что не все они оправданы необходимостью доверять управление государственными делами лицам, имеющим профессиональную и фактическую пригодность к этому. Принадлежность к гражданству кандидата на должность государственного служащего не создаёт никаких неоправданных ограничений для иностранных лиц и лиц без гражданства. Так как в соответствии со статьей 2 закона, «под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосред-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

ственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов».

Еще одно достаточно спорное требование для кандидата на государственную должность: знание государственных языков – белорусского и русского. Эксперты ЮНЕСКО в 1953 году предложили разграничить понятия «государственный язык» и «официальный язык». Государственный язык — язык, выполняющий интеграционную функцию в рамках данного государства в политической, социальной и культурной сферах, выступающий в качестве символа данного государства. Обретая статус главного информационного и официального средства общения страны, язык должен нести в себе все признаки цивилизованной нации и полностью соответствовать происходящим политическим, экономическим и социальным процессам, расширяя свой словарный запас и отвечая возрастающим задачам функционирования самого государства. В соответствии со статьей 4 закона «О языках в Республике Беларусь»: «Руководители, другие работники государственных органов, органов местного управления и самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений должны владеть белорусским и русским языками в объеме, необходимом для исполнения ими своих служебных обязанностей». При этом статья 7 данного закона устанавливает дополнительные условия для органов местного управления: «Акты государственных органов Республики Беларусь принимаются и публикуются на белорусском и (или) русском языках. Акты органов местного управления и самоуправления принимаются и публикуются на белорусском и (или) русском языках, а при необходимости – и на национальном языке большинства населения той или иной местности»[5].

Статья 26 закона четко оговаривает квалификационные требования**,** предъявляемые при поступлении на государственную службу: соответствующее образование; необходимый стаж и опыт работы по специальности; владение государственными языками Республики Беларусь; знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Повышенное требование к возрасту кандидатов на службу (трудовое законодательство даёт право поступления на работу в возрасте 14-16 лет) обусловлено спецификой служебной деятельности государственного служащего, его ответственностью за исполнение возложенных на него функций, а также дополнительными требованиями, предъявляемыми к лицам, претендующим на замещение должности государственной службы.

Согласно ст.41 предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих составляет шестьдесят пять лет. Заметим, что действующее трудовое законодательство не содержит понятия предельного возраста и не ограничивает им действие трудового договора.

Принципиальной особенностью порядка поступления на государственную службу является его конкурсный характер (статья 28 закона). При этом ни закон, ни Положение о проведении конкурса не содержит перечень случаев, когда конкурс не проводится.

Например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень случаев, когда конкурс не проводится: «1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)"; при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; при заключении срочного служебного контракта; при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе» [6]. Таким образом, полагаем, что закон «О государственной службе в Республике Беларусь» должен содержать исчерпывающий перечень случаев, когда на замещение вакантной должности конкурс не проводится.

Для гражданина, впервые поступающего на государственную службу, по соглашению сторон может устанавливаться предварительное испытание на срок от трех до шести месяцев. Предварительное испытание устанавливается при поступлении на государственную службу только путем назначения. В государственных органах создается резерв кадров госу-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

дарственных служащих для занятия вакантных государственных должностей (за исключением должностей, занятие которых осуществляется путем избрания). В резерв кадров государственных служащих включаются:

– граждане, принявшие участие в конкурсном отборе и рекомендованные конкурсной комиссией для зачисления в кадровый резерв;

– государственные служащие, уволенные в результате ликвидации государственного органа, сокращения численности или штата работников.

В резерв кадров государственных служащих не включаются государственные служащие, достигшие: пенсионного возраста; предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе.

В связи с изложенным, представляется весьма актуальным решение нормативным централизованным образом вопроса о четком соотношении категорий "резерв" и "конкурс", более того, решение его на базе строгого следования конституционному принципу равного доступа граждан к государственной службе, т.е. введение на уровне закона нормы, определяющей обязательность конкурса во всех случаях замещения вакантной государственной должности государственной службы, что, несомненно, способствовало бы обеспечению реализации принципа единства основных требований, предъявляемых к государственной службе и обеспечению ее высокопрофессиональными кадрами.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 года в целях формирования высокопрофессиональных управленческих кадров государственных органов и иных государственных организаций установлено, что для лиц, впервые поступающих на государственную службу, проводится квалификационный экзамен [7]. При этом действие положения не распространяется на отдельные категории государственных служащих, например, на лиц, впервые поступающих на должности прокурорских работников, на государственные должности, включенные в перечень высших государственных должностей Республики Беларусь и т.д. Лица, не сдавшие квалификационный экзамен, на государственные должности не назначаются, а п.13 Положения «О квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу» регламентирует, что сдача квалификационного экзамена не является безусловным основанием для назначения на государственную должность. При занятии государственной должности на конкурсной основе квалификационный экзамен предшествует проведению конкурса. Все это дает основание сделать вывод о том, что граждане не имеют и не могут иметь равного доступа к государственной службе. Рассматриваемые принципы являются основой работы всего государственного аппарата и являются теми идеями, которыми должны руководствоваться государственные служащие при исполнении своих должностных обязанностей. Перечень принципов, закрепленный в законодательстве Республики Беларусь, явно неполон, и более того, необходимо подробное раскрытие их содержания.

Обобщая результаты работы, можно сказать, что созданная на основе Конституции и Закона «О государственной службе» система государственной службы основывается на теоретических разработках советских и современных ученых, а также мировом опыте в данной сфере. Однако с учетом установки на кардинальное реформирование системы государственного управления в республике, теоретического осмысления накопленного опыта реформа государственной службы продолжается. Основной ее социально политической целью является образования количественно небольшого корпуса профессиональных служащих, способного эффективно осуществлять государственную власть и управление, не нарушая прав и свобод человека и гражданина, всех субъектов права. При этом особое внимание при создании действительно профессиональной, высокоэффективной, стабильной и авторитетной государственной службы необходимо уделить решению комплекса вопросов по правовому обеспечению государственной службы с акцентом на решение статусных проблем, связанных с определением правового положение государственного служащего и его должности. Должен быть максимально объективизирован механизм служебной карьеры, обеспечено продвижение по службе и материальная заинтересованность государственных служащих на основе их личных заслуг и ряд других мер.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

Abstract. The principle of equal access to the state service is considered in the paper. Principles of state service are caused by existence of principles of functioning of the state, the state bodies and the government.

Литература

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Сборник документов / Ред.Могучев Л.А..-М.: Юридическая литература,1990. – 915с.

2. Конвенция о политических правах женщин: Принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1952 года // http://law.edu.ru.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 1999 – №1

4. О государственной службе в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2003 – №70.

5. О языках в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 26 января 1990 года // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь– № 28 – ст.461

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. // Российская газета – Федеральный выпуск №3539 – 31 июля 2004 г.

7. Об утверждении Положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу: Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 г. № 139 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2005 – №44.

Гомельский государственный
университет имени Ф. Скорины

Поступило 17.01.09

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ