

Правовая основа права граждан на равный доступ к государственной службе

Л. А. КРАСНОБАЕВА

С государственно-правовой точки зрения, государственный служащий – это представитель государства, наделенный им полномочиями различного характера и значения. Служащий представляет государство в его многообразных взаимоотношениях как внутри государственной администрации, так и во внешних связях с другими общественными, государственными и негосударственными организациями. Государственный служащий – призван осуществлять государственные функции. С административно-правовой точки зрения, государственный служащий имеет особые властные, организационно-распорядительные полномочия. Он представитель власти, реализующий юрисдикционные (правоохранительные) меры и полномочия и применяющий административно-правовые санкции.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, государственные органы, закон, указ, должность, правовое регулирование, права, обязанности, ответственность.

From the state-legal point of view a government employee is a representative of the state endowed with the powers of different nature and value. The employee represents the state in its diverse relationships both inside the state administration and in foreign relations with other social, governmental and nongovernmental organizations. A government employee is obliged to perform governmental functions. From the administrative-legal point of view a government employee has special organizational and administrative powers. This person is a government representative implementing the jurisdictional measures and powers and applying administrative and legal sanctions.

Keywords: government employee, government place of employment, state structure, law, decree, post, legal regulation, rights, duties, responsibility.

Конституция Республики Беларусь устанавливает, что «граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах» [1, Ст. 39]. Данное конституционное положение является примером приоритетности общепризнанных принципов международного права на территории государства, установленной статьей 8 Конституции Республики Беларусь, и соответствует статье 25 международного пакта о гражданских и политических правах, которая устанавливает, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования [2, Ст. 2].

Перечень категорий работников, не относящихся к государственным служащим, утвержден Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 17 октября 2003 г. № 123 «Об установлении перечня должностей работников, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих деятельность государственных органов, не относящихся к государственным должностям. К ним, в частности, относятся: начальник (заведующий) общего отдела, начальник хозяйственного, административно-хозяйственного отдела, заведующий архивом, канцелярией, машбюро, библиотекой; старший инспектор (по неосновной деятельности), статистик, администратор ЗАГС и т. д.

Содержанием понятия равного доступа к государственной службе является право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации. Закрепленное в Основном Законе положение о предоставлении всем равных прав для осуществления любой де-

тельности, кроме запрещенной законом [1, ч. 2, Ст. 13], предполагает недопущение дискриминации граждан во всех областях жизни, в том числе в сфере труда.

Конституция гарантирует гражданам Республики Беларусь право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей [1, ч. 1, Ст. 41]. На отношения, связанные с государственной службой распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Трудового Кодекса, «дискриминация, то есть ограничение в трудовых правах или получение каких-либо преимуществ в зависимости от пола, расы, национального происхождения, языка, религиозных или политических воззрений, участия или неучастия в профсоюзах или иных общественных объединениях, имущественного или служебного положения, недостатков физического или психического характера, не препятствующих выполнению соответствующих трудовых обязанностей, запрещается» [3]. Дискриминационные условия коллективных договоров, соглашений являются недействительными. Не считаются дискриминацией любые различия, исключения, предпочтения и ограничения: 1) основанные на свойственных данной работе требованиях; 2) обусловленные необходимостью особой заботы государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите (женщины, несовершеннолетние, инвалиды, лица, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС, и др.).

Аналогичные требования относительно дискриминационных обстоятельств предусмотрены в абз. 2 ч. 2 Ст. 10 Закона «О занятости населения Республики Беларусь» [4], которая определяет государственную политику и гарантии государства в области содействия занятости населения.

Все иные обстоятельства, приводящие к различиям, исключениям, предпочтениям и ограничениям, не связанные с деловыми качествами и не обусловленные спецификой трудовой функции либо статусом работника, могут рассматриваться как дискриминационные.

Вместе с тем ч. 1 Ст. 14 Трудового Кодекса и абзац 2 ч. 2 Ст. 10 Закона «О занятости населения Республики Беларусь» содержат исчерпывающий перечень обстоятельств, которые законодатель относит к дискриминационным в сфере труда.

Требования к возрасту, по достижении которого допускаются вступление в трудовые правоотношения и их прекращение, установлены Конституцией, Трудовым Кодексом и другими законами.

В соответствии с законодательством, заключение трудового договора допускается, как правило, с 16 лет. С письменного согласия одного из родителей (усыновителей, попечителей) трудовой договор может быть заключен с лицом, достигшим 14 лет [3, Ст. 21, Ст. 272]. Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста [2, Ст. 24]. В законодательстве не содержится общего требования о необходимости обязательного прекращения трудовых правоотношений в связи с достижением работником определенного возраста. Отдельные исключения касаются, например, государственных служащих, для которых предельный возраст пребывания на государственной службе составляет 65 лет [2, Ст. 41], для членов Конституционного Суда – 70 лет [1, Ст. 116].

Законодатель соотносит возможность установления трудовых отношений и их прекращения с достижением лицом определенного возраста лишь в случаях, когда использование возрастного критерия обусловлено спецификой трудовой функции либо особым статусом работника.

Таким образом, установление на практике нанимателями при решении вопросов трудоустройства иных, не предусмотренных законодательством, ограничений по возрасту является неправомерным.

В статье 30 Конституции закреплено право граждан Республики Беларусь свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь. Данная норма корреспондирует другим конституционным положениям, гарантирующим реализацию гражданами права на свободный выбор работы в соответствии с призванием, способностями, обра-

зованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей. Следовательно, такое обстоятельство, как место жительства, устанавливаемое нанимателем в качестве обязательного требования при приеме на работу, также не может служить основанием для отказа в заключении трудового договора, поскольку ограничивает возможности реализации конституционного права граждан на труд и права на равный доступ к государственной службе.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми при поступлении на государственную службу, являются: соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется; необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены; владение государственными языками Республики Беларусь; знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Квалификационные характеристики государственных должностей определяются Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях: признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени; наличия подтвержденного медицинским заключением заболевания, входящего в утвержденный Правительством Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей. Перечень установлен Постановлением Совета Министров от 2 октября 2003 г. № 1250 «Об определении перечня заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей на государственной службе». К заболеваниям относятся органические, включая симптоматические, психические расстройства, психические и поведенческие расстройства вследствие употребления психоактивных веществ, шизофрения, шизотипические и бредовые расстройства, аффективные расстройства настроения, расстройство зрелой личности и поведения у взрослых, умственная отсталость, эпилептическая болезнь [5].

Не могут быть приняты на государственную службу также лица, которые отказались от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты, если исполнение служебных обязанностей по государственной должности, на занятие которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений. В соответствии с Законом «О государственных секретах» от 19 июля 2010 г. № 170-3 «Допуск к государственным секретам в связи с избранием (назначением) на должность предоставляется: Президенту Республики Беларусь – с момента вступления его в должность; Премьер-министру Республики Беларусь – с даты назначения его на должность; депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатам местных Советов депутатов – с даты признания их полномочий; судьям – с даты назначения (избрания) их на должность» [6]; лица, находящиеся в состоянии близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. При этом Трудовой Кодекс Республики Беларусь, предусматривая ограничения совместной службы родственников, устанавливает такие ограничения только для занятия должностей руководителя, главного бухгалтера (его заместителей) и кассира, если их работа связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другим и по другим основаниям, предусмотренным законодательством.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 ноября 2003 г. № 236-3 «О государственной дактилоскопической регистрации» обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат следующие категории государственных служащих: граждане Республики Беларусь, проходящие службу или работающие в налоговых органах; таможенных органах; Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь; органах прокуратуры. Отказ вышеперечисленных граждан от обязательной дактилоскопической регистрации влечет наступление правовых по-

следствий, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь [7], а именно статьей 33 Закона «О государственной службе» – отказ в приеме на государственную службу.

В содержании правового статуса государственных служащих значимая роль принадлежит обязанностям государственного служащего. Государственный служащий обязан в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством.

Обязанность государственного служащего по своевременному и объективному рассмотрению в пределах своих полномочий обращений граждан и юридических лиц и их разрешению в порядке, установленном законодательством, основывается на требованиях Ст. 40 Конституции. Согласно части 1 данной статьи, каждый имеет право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы. В силу предписаний части 2 указанной статьи государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным. Порядок работы с обращениями граждан и юридических лиц, а также ответственность государственных служащих за нарушение прав и свобод граждан при рассмотрении их обращений определены в Законе «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 года (в редакции Закона от 1 ноября 2004 года). Данным Законом установлен порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами к должностным лицам государственных органов, органов общественных объединений, учреждений, организаций и предприятий независимо от формы собственности, а также порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Статья 13 Закона предусматривает, что должностное лицо органа, учреждения, организации или предприятия, виновное в неправомерном отказе в рассмотрении обращения, нарушении без уважительных причин сроков рассмотрения обращения, принятии решения, противоречащего закону, разглашении сведений, ставших известными в связи с рассмотрением обращения, если это ущемляет права и законные интересы граждан, в преследовании граждан и членов их семей за подачу в установленном порядке обращения, несет ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь. В соответствии со статьей 14 этого Закона граждане имеют право требовать компенсацию имущественного ущерба и материального возмещения морального вреда от органов, учреждений, организаций или предприятий, должностные лица которых допустили нарушение прав и свобод граждан при рассмотрении их обращений. Споры о возмещении гражданам материального ущерба и морального вреда разрешаются в судебном порядке [8].

Порядок рассмотрения обращений граждан также урегулирован Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц». В соответствии с данным нормативным правовым актом, обращения подлежат рассмотрению только в порядке конституционного, уголовного, гражданского, хозяйственного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, а также в ином порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. При этом Законом от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» и Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» установлено, что «к отношениям, связанным с рассмотрением заявлений заинтересованных лиц и административных жалоб, законодательство об обращениях граждан и юридических лиц не применяется».

Одной из обязанностей государственного служащего является сохранение и нераспространение доверенных ему государственных секретов, в том числе и после прекращения государственной службы в течение срока, установленного законодательством. Для государственных секретов, как правило, устанавливаются следующие сроки засекречивания: для государственной тайны – до тридцати лет; для служебной тайны – до десяти лет. Согласно статье 16 Закона «О государственных секретах», государственные секреты подразделяются на две категории: государственную тайну (сведения, составляющие государственную тайну) и служебную тайну (сведения, составляющие служебную тайну). Государственная тайна –

сведения, в результате разглашения или утраты которых могут наступить тяжкие последствия для национальной безопасности Республики Беларусь. Служебная тайна – сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Служебная тайна может являться составной частью государственной тайны, не раскрывая ее в целом.

Государственный служащий также не должен разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами. Состав сведений, которые составляют или могут составлять содержание тайны личной жизни достаточно полно отражен в Инструкции о режиме доступа к документам, содержащим информацию, относящуюся к тайне личной жизни граждан, утвержденной приказом Комитета по архивам и делопроизводству Республики Беларусь от 3 июля 1996 года № 21. Тайна личной жизни граждан, хотя и относится к сведениям ограниченного распространения, однако не является служебной информацией ограниченного распространения. Поэтому вопросы доступа к ней, хранения и использования документов и дел, содержащих такую информацию, решаются в каждой организации самостоятельно с учетом общих требований законодательства.

Установленные законодательством ограничения, связанные с государственной службой регулируются не только статьей 23 Закона «О государственной службе». Например, государственный служащий не вправе: заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в порядке и на условиях, установленных законодательством. Согласно Ст. 348 Трудового Кодекса, не допускается занятие в государственных организациях на условиях совместительства двух руководящих должностей, кроме должностей мастеров и бригадиров, если иное не установлено законодательством. В отдельных положениях белорусского законодательства применяется термин «руководящие должности и в то же время отсутствует нормативное определение понятия «руководящие должности». При решении вопроса о том, является ли должность руководящей, используют Единый квалификационный справочник должностей служащих, утвержденный Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 30 марта 2004 г. № 32, с изменениями и дополнениями (далее – ЕКСД) и квалификационные характеристики, которые устанавливают должностные обязанности работника.

Статьей 348 Трудового Кодекса установлены ограничения работы по совместительству, а также предусмотрено, что для отдельных категорий работников ограничения по совместительству могут устанавливаться законодательством. С целью недопущения коррупции государственное должностное лицо не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью лично либо через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, иной государственной организации, служащим которого (которой) оно является, либо подчиненного и (или) подконтрольного ему (ей) государственного органа, государственной организации, а также выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с исполнением трудовых обязанностей по месту основной работы (кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики), если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь [9, Ст. 17]. Законодательство о государственной службе не содержит определения понятия «должностное лицо», которое являлось бы универсальным для всех отраслей права. При рассмотрении данного вопроса следует использовать понятие должностного лица применительно к Уголовному Кодексу Республики Беларусь (перечень лиц, относящихся к должностным, содержится в ч. 4 Ст. 4 УК.). Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой. Собственно Закон «О государственной службе» устанавливает запреты для государственных служащих и в других нормах, например, статья 38 регламентирует, что выезд государственных служащих за границу в служебную командировку, финансируемую за счет государственных органов иностранных госу-

дарств, международных или иностранных организаций, граждан и юридических лиц (кроме государственных органов Республики Беларусь), допускается только в случаях, когда такая командировка осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, а также по договоренности государственных органов Республики Беларусь с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями, если иное не определено Президентом Республики Беларусь.

Отношения государственной службы регулируются также актами Президента. Как указывает д. ю. н. Чуприс О. И., одни из них предметом правового регулирования имеют собственно отношения государственной службы (Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по упорядочению материального и социального обеспечения служащих государственного аппарата и приравненных к ним лиц» от 9 сентября 1997 г. № 16; Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу» от 17 марта 2005 г. № 139, Указ Президента Республики Беларусь «О доверительном управлении принадлежащими государственным служащим долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций» от 17 марта 2004 г. № 136, Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении положения о проведении аттестации государственных служащих» от 6 ноября 2003 г. № 489, Указ Президента Республики Беларусь «О соотнесении классов государственных служащих и государственных должностей» от 9 февраля 2004 г. № 58, а другие – общие по отношению к государственной службе предметы и соответственно на нее распространяются (Декрет Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» от 26 июля 1999 г. № 29; Директива Президента Республики Беларусь «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины» от 11 марта 2004 г. № 1) [10, с. 19-20].

Таким образом, законодательную основу правового статуса государственного служащего составляет Закон «О государственной службе в Республике Беларусь», являющийся основным, но не единственным источником законодательства о государственной службе в Республике Беларусь. Приняты конкретизировавшие его нормативные правовые акты, а также ряд иных законов и даже кодексов по вопросам особых разновидностей государственной службы. В настоящее время государственная служба регламентируется многими нормативными правовыми актами различного уровня, которых насчитывается более 200, исключая ведомственные акты по конкретным вопросам ее осуществления в них. Несогласованность, наличие отсылочных норм и множество нормативных правовых актов приводит к возникновению противоречий и пробелов. Необходима систематизация законодательства о государственной службе, внесение изменений и дополнений в основной закон о государственной службе, отмена нормативных правовых актов, которые фактически не применяются.

Литература

1. 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.
2. О государственной службе: Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2003 – № 70 – 2/953; 2008- № 184- 2/1506 изм. и допол. Закон Республики Беларусь от 2 июня 2009 г. № 20-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2009 – № 136 – 2/1572.
3. Трудовой Кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 1999 – № 80, 2/70; 2007 г., № 183, 2/1369 изм. и допол. Закон Республики Беларусь от 31 декабря 2009 г. № 114-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2010 – № 15 – 2/1666.
4. О занятости населения Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2006 – № 94- 2/1222.
5. Об определении перечня заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей на государственной службе: Постановлением Совета Министров от 2 октября 2003 г.

№ 1250 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2003 – № 112 – 5/13111.

6. О государственных секретах: Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-3 // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь (текст документа) [электронный ресурс] – <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=N11000170>.

7. О государственной дактилоскопической регистрации: Закон Республики Беларусь от 4 ноября 2003 г. № 236-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь-2003- № 124- 2/985; 2006 – № 112 – 2/1244; 2008- № 158, 2/1451 изм. и допол. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 102-3 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2010 – № 15 – 2/1654.

8. Об обращениях граждан: Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 407-ХІІІ // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь – 1996 – № 21 – Ст. 376 в нов. ред. Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г. № 340-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2004 – № 189 – 2/1089 изм. и допол. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 142-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2010 – № 162.

9. О борьбе с коррупцией: Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2006 – № 122 – 2/1262 изм. и допол. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2010 г. № 132-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь – 2010 – № 147 – 2/1684.

10. Чуприс, О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О. И. Чуприс; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2009. – 310 с.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступило 18.01.11