

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

УДК 342.716

*Т. В. Сенькова*

*(Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины, Гомель)*

**ГРАЖДАНСТВО КАК УСЛОВИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*На основе анализа национального и международного законодательства автор ставит задачу определить, является ли требование о наличии гражданства для осуществления профессиональной деятельности объективным и обоснованным или дискриминационным. Также гражданство как необходимое требование рассмотрено в контексте реализации права на доступ к государственной службе. Отдельное внимание уделено требованию о наличии гражданства по рождению.*

Гражданство – конституционно-правовой институт, который достаточно хорошо разработан как в юридической науке, так и в части правового регулирования. Значение гражданства сложно переоценить с точки зрения определения правового статуса личности и возможностей реализации прав, свобод и обязанностей. Данный институт может быть рассмотрен в разных подходах взаимосвязанных и взаимообуславливающих друг друга: гражданство как средство закрепление связи между государством и человеком, как условие, а в некоторых случаях как ограничение, реализации определенных прав и обязанностей человека.

В первую очередь гражданство представляет собой связь человека и государства. Эта связь выражается во взаимных правах и обязанностях, в гарантиях защиты со стороны государства независимо от того, находится гражданин на территории государства или за ее пределами. Вопросы приобретения и прекращения гражданства, его сохранения, компетенции государственных органов в данной сфере в Республике Беларусь регулируются Конституцией, Законом Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» (далее – Закон о гражданстве) и другими актами законодательства.

Особенность института гражданства, его значимость подтверждается тем, что гражданство выступает неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета. Данное положение в качестве принципа гражданства, предложенное для закрепления в национальных законодательствах, сформулировано в Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 декабря 1992 г. Положения Закона о гражданстве в полной мере соответствуют данной рекомендации [1, ст.1].

Принадлежность к гражданству государства позволяет максимально полно реализовать весь спектр личных, политических, социально-культурных прав лица. Однако, возможность реализации прав в сфере государственного управления, таких как право избирать и быть избранным, участвовать в решении государственных дел, право на доступ к государственным должностям, как правило, всегда связано с принадлежностью к гражданству государства. Этому принципу следует и Конституция Республики Беларусь, закрепляя в своих положениях возможность реализации политических прав только за гражданами. Безусловно, такой подход ограничивает объем прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, но в полной мере соответствует нормам международного законодательства. Так, в соответствии со ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, допускаться к государственной службе закреплено именно за гражданами [2]. В целом же в соответствии со ст. 11 Конституцией иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь [3].

Ограничения прав и свобод иностранцев могут устанавливаться только законодательством. Так, основаниями ограничений в соответствии со ст. 18 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» являются интересы национальной безопасности, общественного порядка, защиты

нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц [4].

Иностранцы граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют право заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью наравне с гражданами, однако с учетом ограничений, предусмотренных законодательством. В частности ст. 19 и ст. 20 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» установлены ограничения по участию в выборах, референдумах и на занятие определенных должностей, назначение на которые связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь. Речь идет обо всех организационно-правовых формах замещения должностей: избрание, назначение, утверждение. В первую очередь, гражданство выступает одним из условий профессиональной деятельности государственных служащих. Однако данное требование в Республике Беларусь устанавливается и в отношении лиц, не являющихся государственными служащими, например, адвокатов, нотариусов. В этой связи возникает вопрос о том, в какой мере требование гражданства является дискриминационным в профессиональной деятельности.

В соответствии со ст. 14 Трудового кодекса Республики Беларусь дискриминация в сфере трудовых отношений запрещена. Под дискриминацией понимаются исключения, предпочтения или ограничения, которые не препятствуют исполнению трудовых обязанностей, не связаны с деловыми качествами и не обусловлены спецификой трудовой функции работника. Указанная норма приводит распространенный перечень дискриминационных различий, среди которых: пол, раса, национальное и социальное происхождение, возраст и другие.

Требования, обусловленные свойствами конкретной работы, а также необходимостью особой заботы государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, трудовым законодательством не считаются дискриминационными [5].

Аналогичные положения содержит ч. 2 ст. 1 Конвенции МОТ 1958 г. Относительно дискриминации в области труда и занятий (Конвенция №111), в соответствии с которой всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией [6].

Безусловно, гражданство не является квалификационным требованием, обеспечивающим профессионализм и компетентность работника в той или иной сфере деятельности. В тоже время оно является обязательным при занятии государственных должностей, а право поступления на государственную службу, в соответствии со ст. 24 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. №204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) имеют только граждане, что соответствует конституционным положениям. В качестве квалификационных требований к государственным служащим предъявляются образование, стаж и опыт работы, знание государственных языков, законодательства, применительно к исполнению обязанностей и другие в зависимости от занимаемой должности. Кроме того Закон о государственной службе закрепляет принцип равного доступа граждан к государственным должностям и недопустимость каких-либо ограничений и (или) преимуществ при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении [7].

Государственная служба является специфическим видом профессиональной деятельности, в ходе которой реализуются властные полномочия и функции государственных органов. На государственных служащих лежит задача по реализации государственной политики во всех сферах общественной жизни, обеспечению законности и правопорядка, национальной безопасности. Полагаем, что требование о наличии гражданства в данной сфере отражает эту специфику, также способствует реализации таких принципов государственной службы как верховенство Конституции

Республики Беларусь, служения народу, единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, стабильности государственной службы [7, ст. 6].

Также примером профессиональной деятельности, одним из условий допуска к которой выступает гражданство, является адвокатская деятельность. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-З «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» адвокатом в Республике Беларусь может быть физическое лицо, являющееся гражданином Республики Беларусь [8, ст. 7]. Данное требование не является универсальным для законодательств зарубежных стран, например, оно не предъявляется к адвокатам в Российской Федерации.

Однако, Основные принципы, касающиеся роли юристов 1990 г. поясняют, что требование, согласно которому адвокат должен являться гражданином соответствующей страны, не рассматривается как дискриминационное [9, п.10].

Адвокатура в своей деятельности способствует реализации не только частных-правовых, но и публично-правовых интересов, путем реализации правозащитной функции государства. Социальная роль адвокатуры проявляется в оказании юридической помощи на профессиональной основе, осуществлении защиты прав и свобод физических и юридических лиц, во вкладе в правовое воспитание. Это обуславливает специфику адвокатской деятельности и особые требования к профессии адвоката.

Гражданство является одним из основных доминирующих требований в избирательном праве, наряду с возрастом и дееспособностью. Повышенные требования или квалифицированные цензы, как правило, устанавливаются для реализации пассивного избирательного права при замещении выборных должностей. К таким требованиям можно отнести минимальный или предельный возраст, ценз оседлости, отсутствие судимости, гражданство по рождению, отсутствие иностранного гражданства и другие.

Требование о наличии гражданства по рождению предъявляется, как правило, к кандидатам на высшие государственные должности. В Республике Беларусь данное требование установлено только в отношении должности главы государства. Необходимо отметить, что в связи с конституционными преобразованиями ст. 80 Конституции, устанавливающая требования к кандидатам на должность Президента Республики Беларусь претерпела существенные изменения. Касательно вопросов гражданства она дополнена положением об отсутствии гражданства иностранного государства как на момент избрания, так и ранее, а также отсутствия вида на жительство иностранного государства [3].

Условие о наличии гражданства по рождению всегда существовало в белорусском законодательстве, однако в период проработки изменений и дополнений к Конституции стало активно обсуждаемым. Оно рассматривалось как дискриминационное требование, существенно ограничивающее права граждан Республики Беларусь, получивших гражданство в другом порядке. В большей степени это было связано с правопреемством по вопросам гражданства бывшего СССР. На наш взгляд Закон о гражданстве достаточно четко определяет лиц, являющихся гражданами Республики Беларусь по рождению и основания приобретения гражданства по рождению. Полагаем, что рассматриваемое требование является вполне соразмерным и целесообразным с учетом особого статуса Главы государства и степени его политической ответственности. В этих вопросах конституционные требования соответствуют Рекомендациям Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ от 18 апреля 2014 г. №40-12 [10, п. 2.1.3.]

В завершении отметим, что следует четко различать требование гражданства как дискриминацию в профессиональной сфере от условия объективно, обоснованно и соразмерно установленного законодательством. Необходимо учитывать специфику трудовых функций и сферу их реализации. Анализ национального и международного законодательства показал, что предъявление требования гражданства в сфере

государственного управления, связано с реализацией политических прав в полной мере принадлежащих только гражданам государства. Также требование о наличии гражданства для занятия отдельных должностей соотносится с обеспечением национальных интересов и государственной безопасности.

### Список использованной литературы

1. О согласованных принципах регулирования гражданства : Рекомендация Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 декабря 1992 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/ratrol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ratrol.shtml). – Дата доступа: 27.04.2022.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

4. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-3. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

5. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

6. Конвенции МОТ 1958 г. №111 Относительно дискриминации в области труда и занятий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conv\\_discrimination.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_discrimination.shtml) – Дата доступа: 27.04.2022.

7. О государственной службе в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь от 14 июня 2003 г. №204-3 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

8. Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь : закон Респ. Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-3 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

9. Основные принципы, касающиеся роли юристов : приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/role\\_lawyers.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/role_lawyers.shtml). – Дата доступа: 27.04.2022.

10. Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ от 18 апреля 2014 г. №40-12[Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.