

О. И. Чуприс

**ПУБЛИЧНЫЕ НАЧАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Введение. Государственная служба – особый вид социальной деятельности, требующий специфичного правового регулирования. Само понятие «государственная служба» определяет ее непосредственную связь с государством, со всей государственной организацией. Не случайно поэтому в законодательстве Республики Беларусь, как и законодательстве многих других государств, место осуществления государственной службы ограничено особыми государственными организациями – государственными органами.

На первый взгляд очевидный факт публичных оснований государственной службы, вытекающий из ее конституционных основ и требующий непосредственного правового регулирования специальным законодательством на базе административного права, не всегда поддерживается учеными и находит отражение в законотворческой практике. В частности, ряд ученых – специалистов в области трудового права, осознавая возрастающую значимость государственной службы в обществе, пытаются сместить акценты в пользу ее трудово-правового регулирования, утверждая тем самым тезис о том, что в ней превалирует частный интерес. В своих идеях они опираются на законодательство советского времени, когда не было единого закона о государственной службе и административному праву в качестве предмета исследования предписывались лишь военная и военизированная службы, в то время как все остальные разновидности службы регламентировались КЗоТ. Несмотря на живучесть подобных рассуждений, они не слишком вписываются в существующую реальность. Поэтому в Российской Федерации научные споры между специалистами двух смежных отраслей административного и трудового права разрешились путем законодательного регулирования государственной службы рядом взаимосвязанных законов, опирающихся на админист-

ративные основы. Аналогичные подходы используются в Германии, Литве и других государствах.

Белорусское законодательство в анализируемой сфере до настоящего времени имеет проблемы совмещенного правового регулирования, вытекающие из отраженных в этом законодательстве представлений отдельных ученых и практиков – специалистов в области трудового права. Проблемы связаны как с разделением административного и трудового начал в основных законодательных актах, касающихся государственной службы, так и с частым использованием в них отсылку к законодательству о труде. Подобные подходы совершенно не применимы в отношении регламентации таких видов службы, как судейская, прокурорская, военизированные разновидности службы, ввиду их отличной от обычной трудовой деятельности природы. Относительно Закона от 2 июля 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о госслужбе) следует отметить, что в действующей редакции он также не дает оснований для однозначного признания публичных оснований государственной службы по вышеобозначенным причинам. Заложённая в нем трудовая концепция не поддерживается большинством административистов и критикуется автором настоящей статьи [1, с. 104–128, 144–151].

Целью настоящей статьи является приведение дополнительных аргументов для усиления позиций специалистов в области административного права и последующего отражения их идей в законодательстве.

Основная часть. Для реализации поставленной цели в первую очередь важно определить сущность анализируемого правового явления, которое вытекает из закладываемого в его название смысла. Так, понятие «государственная служба» этимологически восходит к понятиям «служба» и «государственный». Служба представляет собой особый вид человеческой деятельности, основанный на служении, верности, преданности, необходимости «делать что-нибудь для кого-чего-нибудь, выполняя чью-нибудь волю, приказание, работать в пользу чего-нибудь» [2, с. 957], т. е. служба это общественно полезная деятельность, осуществляемая в интересах одного, нескольких или многих членов общества. Она является неотъемлемой частью любой социальной организации, деление которых на два вида – государственные и негосударственные позволяет, соответственно, подразделить службу на государственную и негосударственную.

В свою очередь понятие государственной службы также неоднозначно. Оно может трактоваться весьма широко как любая деятельность на благо государства, включающая также работу в негосударственных организациях, но осуществляемая в его интересах и направленная на реализацию его функций (например, работа врачей, учителей в частных организациях, деятельность частных нотариусов). Такой подход обнаруживается, например, в сочинениях Н. М. Коркунова, Н. К. Нелидова: «Всякая деятельность на пользу общества есть государственная служба» [3, с. 399], поскольку «всякое общество, имеющее свое самостоятельное государственное начало, есть государство» [4, с. 137].

Более узкое понимание государственной службы сводится к рассмотрению ее как деятельности в любой государственной организации, не связанной с производительным трудом (служащих государственных организаций, предприятий, учреждений). На возможность данного подхода к государственной службе указывали некоторые ученые-административисты [5, с. 7; 6, с. 164 и др.]. А. Н. Крамник службу в данном смысле называет службой государственного сектора [7, с. 241–244, 249].

Понятие государственной службы может иметь еще более ограниченное значение. В самом узком понимании государственная служба рассматривается как деятельность в особых государственных организациях – государственных органах, определенных государством. Это понимание разделяют и большинство современных ученых, анализирующих действующее законодательство. Таким образом, сущность государственной службы вытекает из ее назначения, представленного ответом на вопрос: «Кому служить?».

В Законе о госслужбе один из признаков, положенных в основу определения государственной службы Республики Беларусь и характеризующий ее сущностное назначение, формулирует это назначение как деятельность по реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечению выполнения функций государственных органов (ст. 2 Закона). Однако это определение непосредственно не отражает связь государственной службы с государством, а показывает ее опосредованно. Для сравнения следует привести в пример положения Закона Республики Молдова, принятого в 2008 г., в котором более точно раскрывается истинная сущность государственной службы

как деятельности в особых органах публичной власти в общественном интересе [8, ст. 2].

В целом же содержание Закона о госслужбе, его принципы, используемые понятия (государственная служба, государственный орган, государственная должность и др.) свидетельствуют о тесной и неразрывной связи государства и государственной службы.

В то же время основные определения закона, как известно, должны максимально точно отражать главные, сущностные моменты регулируемых явлений. Поэтому закрепленное в Законе назначение государственной службы следует подвергнуть критике. Анализ указанного определения может привести к выводу, что наличие государственных полномочий требует их реализации, а существование органов – поддержания их существования, т. е. провозглашается деятельность государственных органов ради деятельности. При этом реализация полномочий ставится во главу существования всей государственной службы. Более того, круг обязанностей по соответствующей государственной должности направлен не только на исполнение, но и на обеспечение полномочий государственного органа (ч. 1 ст. 4 Закона). Термин «обеспечение выполнения» можно истолковать как вспомогательную функцию, одновременно посчитав, что реализация полномочий государственных органов – не дело государственной службы.

Однако, как известно, в государственной службе главное – не обеспечение дальнейшего существования государственных органов, не реализация государственно-властных полномочий безотносительно к цели их реализации, а осуществление деятельности ради существования сильного, эффективного государства, создающего условия для развития каждого индивида и общества в целом. Поэтому очень важно закрепить подобное или близкое к нему определение государственной службы в законодательстве, вытекающее из общего назначения государства – эффективно реализовывать государственную власть через механизм государства, который включает в качестве первичного структурного элемента систему иерархически построенных государственных органов с работающими в них государственными служащими.

Поэтому и сущностное назначение государственной службы состоит в реализации этой власти в интересах общества с целью построения и укрепления основ демократического социального правового государства. С учетом этого, а также для максимального закрепления публичного свойства государственной службы, реализации

конституционных положений, ее нацеленности на созидательное осуществление, закрепления ее важного назначения – служения народу предлагается ее легитимное определение: «Государственная служба Республики Беларусь – профессионально компетентная деятельность, осуществляемая государственными служащими с целью реализации государственной власти в интересах общества»¹. Идея служения общественному интересу при осуществлении государственной службы находит отражение также в законах Германии, Японии, а среди стран СНГ – Казахстана, Молдовы.

В юридической литературе встречается предложение об определении понятия государственной службы как деятельности по реализации задач и функций государства [7, с. 243, 9, с. 272; 10, с. 6; 11, с. 63 и др.]. Данное определение не является не верным, а выступает производным от сформулированного автором данной статьи, поскольку признание назначением государственной службы реализации государственной власти приводит к выводу о том, что практически при ее осуществлении реализуются задачи и функции государства.

В реализации отмеченного выше назначения государственной службы проявляется особое место государства и государственной службы в системе гражданского общества. Современные условия развития государственности показывают их прочную связь. Государственная служба, в свою очередь, связана с государством и гражданским обществом двойной связью. Она выступает опосредующим «звеном», через которое проводятся (внедряются) в гражданское общество интересы государства. Понимание роли государственной службы в этом процессе должно ориентировать государственных служащих на такой уровень ведения государственных дел, чтобы их качеством распространять среди гражданских институтов идею рациональности и эффективности государственных институтов и тем самым способствовать стабильности общества. И наоборот, государственной службой должны изучаться потребности и интересы общества для их трансформации в совершенствование государственно-

¹ Определение общего сущностного назначения государственной службы не предполагает ограничения ее фактического назначения, которое не всегда сопряжено с властью как подчинением воли подвластного. В реальной действительности государственная служба, в частности, при осуществлении государственного управления, может иметь своим назначением также организацию, налаживание управляемых процессов.

правовых институтов и последующего выполнения наиболее эффективно своих задач.

В контексте неразрывной связи государственной службы и государства как элементов гражданского общества государственной службе можно отвести роль «социальной инфраструктуры государства» [12, с. 12], обеспечивающей всестороннюю связь государства и этого общества, стабильную и эффективную деятельность общественной системы в целом. Противопоставление государственной службы и гражданского общества, разделение их интересов, оторванность государственной службы от институтов гражданского общества в конечном итоге вызывает накопление противоречий в их взаимодействии и конфликт между ними. Результатом подобного конфликта выступает политический кризис, влекущий массовые недовольства, беспорядки и смену власти, что очевидно на примерах отдельных стран.

Теоретическая модель сотрудничества государственной службы и гражданского общества в государстве в современных условиях может иметь реальное воплощение на практике путем непосредственной реализации государственными служащими концепции государственно-частного партнерства, отдельные положения которой отражены, в частности, в Директиве Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь». В таком взаимодействии государственной службы и гражданского общества также проявляется публичность государственной службы и особенности ее правового регулирования на современном этапе.

Для таких публичных институтов, как государственная служба, где в первую очередь выражен общественный интерес, очевиден и выбор в пользу методов правового регулирования, представленных в таких отраслях права и законодательства, как конституционное и административное право. Поэтому и законодательство о государственной службе, несмотря на его комплексный характер, в своей основе должно опираться на эти отрасли.

Необходимость учета в первую очередь административных основ при правовом регулировании государственной службы обосновывается следующим: государственная служба по своей природе призвана служить не конкретному нанимателю, а в целом государству; ее назначение – реализация государственной власти посредством деятельности государственных органов, претворяющих функции государства;

она как деятельность и вся ее система, в том числе внутренняя структура государственных органов, строятся на основе важнейших административно-правовых принципов: строгой иерархичности и четкой правовой регламентации форм ее осуществления, четкое распределение и закрепление обязанностей по должностям, установление в пределах служебной иерархии системы связей государственных служащих, закрепление алгоритмов служебного поведения; она формируется в особом порядке, и назначение государственных служащих осуществляется также в особом порядке, преимущественно соответствующим должностным лицом, уже исполняющим обязанности от имени государства, то есть нанимателем выступает в целом государство, что способствует особому правовому статусу государственных служащих, возможности осуществления организационно-распорядительных и иных административных мер, наличием у них, с одной стороны, особых (в ряде случаев – властных) полномочий, а с другой – установлением для них ограничений и запретов, а также дополнительных гарантий осуществления их деятельности; существует возможность применения руководителями дисциплинарной власти по отношению к нижестоящим государственным служащим; отношения государственной службы по своей сути являются отношениями неравенства, которые основаны на авторитарности и властности самого административного права и др.

Поэтому считаю непродуктивными предложения отдельных белорусских ученых о регулировании государственной службы преимущественно нормами трудового права, которое, по их мнению, наиболее полно отражает интересы государственного служащего как обычного работника [13, с. 162–166], т. е. его частные интересы. Не отвергая существование частных интересов государственного служащего как работника¹, вместе с тем, специально отмечу, что с момента выбора рода деятельности в пользу государственной службы государственный служащий в процессе службы должен подчинять свой частный интерес публичному интересу, а социальные блага и гарантии

¹ Под частным интересом на государственной службе в данном случае понимается реализация государственным служащим своего конституционного права на труд (при поступлении на государственную службу и в процессе ее осуществления), своих интересов на получение заработной платы и иных интересов в социальной сфере (при ее осуществлении). Можно сказать, что государственный служащий, осуществляя свободный выбор в пользу государственной службы, избирает ее и как средство достижения своих социальных целей.

следует рассматривать в качестве обеспечительных механизмов полноценной и качественной реализации компетенции государственных органов. Правовые отношения, связанные с реализацией этой компетенции, по своей природе должны касаться исключительно публичного интереса, вмешательство личных интересов здесь недопустимо. При вмешательстве частного интереса в эту группу отношений неизбежен их конфликт, требующий разрешения по правилам, которые в действующем законодательстве Республики Беларусь пока не урегулированы, но предусмотрены в проекте Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией».

Природа правовых отношений по поводу социальных интересов – частноправовая, и отказ от нее нецелесообразен. Наиболее ярким примером негативных последствий ее отрицания выступает сложившаяся в 90-е гг. XX в. ситуация неукомплектованности должностей государственной службы, вызванная оттоком специалистов в коммерческие структуры ввиду низкой заработной платы и недостаточностью других социальных благ. Значит, исключение частного интереса в ряде отношений государственной службы невозможно. Но возможно разумное сочетание частного и публичного в ней, но на основе определенного приоритета публичного интереса.

Сочетание интересов на такой основе подкрепляется также анализом ряда нормативных правовых актов. В частности, в одном из решений Конституционного Суда Республики Беларусь, посвященном вопросам обжалования наложенных на военнослужащих дисциплинарных взысканий, отмечается, что военнослужащие путем прохождения военной службы реализуют свое право на труд [14]. Тем самым признанный приоритет публичного интереса на военной службе подкрепляется частным. Это значит, что они не противостоят друг другу, а взаимодополняются. К выводу о взаимодействии указанных начал можно прийти на основе анализа Конвенции МОТ О трудовых отношениях на государственной службе [15]. В ней определяются возможности и процедуры учета частных интересов при осуществлении публичной государственной службы (части первая и вторая ст. 6, ст. 7). Значит, положения указанной Конвенции также не отрицают публичные интересы на государственной службе, а скорее на них основываются.

Возникает вопрос о способах отражения приоритета публичных основ государственной службы в белорусском законодательстве и его построении на основе административного права.

Полагаю, что это возможно, во-первых, путем модернизации правовых норм с учетом специфики сферы правового регулирования – государственной службы. Так, в действующем законодательстве о государственной службе используется специфический категориальный аппарат: государственная должность, реестр должностей, замещение должностей, прохождение государственной службы, класс государственного служащего, чин, звание, отставка, резерв кадров, ограничения государственных служащих, объявление неполного служебного соответствия и др. Вместе с тем многие понятия, применяемые в данной сфере, требуют конкретизации или уточнения для усиления публичных свойств государственной службы. В связи с чем предлагается замена одних категорий на более точные другие: контракт – служебный контракт, рабочее время – служебное время, экзамен для лиц, впервые поступающих на государственную службу, – квалификационный экзамен, трудовая дисциплина – служебная дисциплина и др. Тем более что многие из названных относительных нововведений традиционно используются при правовом регулировании и осуществлении специальных видов государственной службы.

Во-вторых, в законодательстве, регулирующем государственную службу, следует максимально исключить отсылочные нормы к трудовому законодательству.

В-третьих, достижению общей цели реализации публичных основ государственной службы также могут способствовать воплощение в практику следующих предложений: закрепление в Законе о госслужбе содержания каждого из принципов государственной службы для их непосредственного применения на практике, создание системы государственного управления государственной службой во главе с единым органом, подчиняющимся Президенту Республики Беларусь, определение правил служебного регламента, четкое формулирование положений служебных инструкций, расширение возможностей конкурсного отбора и проведение его отдельной государственной организацией, например, Академией управления при Президенте Республики Беларусь, более активное использование интернет-технологий для привлечения на государственную службу наиболее достойных и расширения ее открытости, замена в существующих типовых формах служебного контракта понятия нанимателя как руководителя государственного органа, выступающего в настоящее время в роли своеобразного заказчика услуг государственного служащего, на понятие

представителя нанимателя (под нанимателем в этом случае понимается государство в целом), исключение в перспективе контрактной формы замещения государственных должностей и др.

Заключение. Следует отметить, что существенные признаки государственной службы характеризуют ее как публичное образование, при правовом регулировании которого следует опираться на возможности, предоставляемые законодательством. Реальная публичность и вытекающие из нее результаты от эффективной государственной службы могут быть достигнуты только на основе использования возможностей такой публичной отрасли, как административное право. Выдвижение на первый план административных основ должно способствовать изменению характера самой государственной службы и отношению к ней граждан.

Список использованных источников

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

2. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / С. И. Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. – 24-е изд., испр. – М.: Оникс: Мир и образование, 2008. – 1200 с.

3. *Коркунов, Н. М.* Русское государственное право / Н. М. Коркунов; под ред. и с доп. З. Д. Авалова, М. Б. Горенберга, К. Н. Соколова. – 6-е изд. – СПб., 1908–1909. – Т. 1: Введение и общая часть. – 1908. – 623 с.

4. *Нелидов, Н. К.* Юридические и политические основания государственной службы / Н. К. Нелидов. – Ярославль: Тип. Губерн. зем. управы, 1874. – 281 с.

5. *Старилов, Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исслед. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с.

6. *Алехин, А. П.* Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов; Моск. гос. ун-т, юрид. фак. – М.: Зерцало: Теис, 1996. – 639 с.

7. *Крамник, А. Н.* Административное право Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2008. – Ч. 1: Управленческое право. – 672 с.

8. О государственной должности и статусе государственного служащего: Закон Парламента Респ. Молдова, 4 июля 2008 г., № 158 // Компания «СоюзПравоИнформ: законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=25760&page=1.

9. *Мах, И. И.* Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И. И. Мах. – Минск: Амаффея, 2008. – 703 с.

10. *Демин, А. А.* Государственная служба: учеб. пособие / А. А. Демин. – М.: Зерцало-М, 2002. – 124 с.
11. *Старилов, Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исслед.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ю. Н. Старилов. – Воронеж, 1996. – 238 л.
12. *Мельников, В. П.* Государственная служба в России: опыт формирования и современность / В. П. Мельников // Государственная служба в России: проблемы становления: сб. науч. ст. / А. П. Бурмистров [и др.]; Рос. акад. упр., Центр гос. кадровой политики и соц. упр.; отв. ред. Н. П. Пищулин. – М., 1993. – С. 3–18.
13. *Кеник, К. И.* Соотношение административного и трудового права при регулировании отношений государственной службы / К. И. Кеник // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16–17 июня 2005 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2005. – С. 162–166.
14. О сроках обжалования в суд военнослужащими дисциплинарного взыскания: Решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 23 марта 2001 г., № Р-110/2001 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
15. О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (о трудовых отношениях на государственной службе): конвенция Генер. конфедерации МОТ, 7 июня 1978 г. // Международная организация труда и права человека / Обществ. об-ние «Белорус. центр конституционализма и сравн.-правовых исслед.»; авт.-сост. А. А. Войтик. – Минск, 2002. – С. 209–212.

Поступила в редакцию 06.05.2011 г.