

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ЧЛЕНСТВО В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

В. С. Михайловский

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь,
mikhailouskivs@bsu.by*

Рассматриваются ограничения на членство в политических партиях в связи с осуществлением государственной гражданской службы в Республике Беларусь. Выявляется степень необходимости и целесообразности членства в политических партиях государственных гражданских служащих. Анализируется усмотрение в государственно-служебной деятельности в контексте партийного членства.

Ключевые слова: государственная служба; государственная гражданская служба; партийное членство; принципы государственной службы; профессионализм; усмотрение; частный интерес.

CIVIL SERVICE AND MEMBERSHIP IN POLITICAL PARTIES

V. S. Mikhailouski

*Belarusian State University,
Leningradskaya str. 8, 220030, Minsk, Belarus,
mikhailouskivs@bsu.by*

Restrictions on membership in political parties in connection with the implementation of the state civil service in the Republic of Belarus are considered. The necessity and expediency of membership in political parties of state civil servants is identified. Discretion in public service activities is analyzed in the context of party membership.

Key words: public service; state civil service; party membership; principles of public service; professionalism; discretion; private interest.

Основой поступательного развития и независимости белорусского государства является сплочение общества на основе общих политических идей. Главой государства 14 февраля 2023 г. подписан Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений». Содержащиеся в данном

Законе нововведения определили новый этап в белорусском партийном строительстве, способствовали активизации работы политических партий.

В Республике Беларусь функционируют партии, деятельность которых соответствует основным направлениям внутренней и внешней политики, а также концепции национальной безопасности государства. Следствием законодательных мер стало усиление роли партий в политической сфере общества, что отразилось на итогах выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и местных Советов депутатов в 2024 г.

Интерес к партийному членству возрастает и затрагивает различные слои белорусского общества, в том числе государственных служащих. С одной стороны, в белорусском законодательстве устанавливается запрет на членство в политических партиях для некоторых лиц. Конституцией Республики Беларусь установлено, что Президент приостанавливает членство в политических партиях на весь срок полномочий. Также запрещается быть членами политических партий судьям, прокурорским работникам, сотрудникам Комитета государственного контроля, военизированных организаций, военным служащим. Согласно Избирательному кодексу Республики Беларусь (ст. 32) на время занятия должности председателя Центральной избирательной комиссии лицо приостанавливает членство в политических партиях, члены Центральной избирательной комиссии приостанавливают членство в политических партиях на весь срок своих полномочий. Согласно ст. 17 Закона Республики Беларусь от 15.07.2015 № 305-З «О борьбе с коррупцией» (далее Закон о борьбе с коррупцией) государственное должностное лицо обязано приостановить свое членство в политической партии, если в соответствии с законодательством выполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии. С другой стороны, государство признает, что интерес службы депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и депутатов местных Советов депутатов может совпадать с интересами политических партий (ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией).

При этом в законодательстве Республики Беларусь для большинства гражданских служащих не установлен запрет на членство в политических партиях, равно как и отсутствует прямое закрепление возможности (субъективного права) гражданского служащего быть членом политической партии. Актуализируется вопрос соотношения и разграничения интересов государственной гражданской службы и интересов политических партий. Цель настоящего исследования — проанализировать необходимость и

целесообразность членства в политических партиях в связи с осуществлением государственной гражданской службы в Республике Беларусь. Методы исследования: диалектический метод двойного отрицания, абстрактно-логический и формально-юридический методы. Реализуем цель исследования в следующем тезисном (первоначальном) рассмотрении.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими ограничения в связи с осуществлением государственной гражданской службы, выступают Закон о борьбе с коррупцией и Закон Республики Беларусь от 01.06.2022 № 175-З «О государственной службе» (далее Закон о государственной службе). Второй из них не устанавливает ограничения на членство в политических партиях в связи с осуществлением государственной гражданской службы. Наоборот, в ст. 28 Закона о государственной службе закреплён запрет на какие-либо ограничения и (или) преимущества при поступлении на гражданскую службу в зависимости от принадлежности к политическим партиям. В свою очередь, в ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией установлено, что государственное должностное лицо не вправе выполнять имеющие отношение к служебной деятельности указания и поручения политической партии, использовать служебное положение в интересах политических партий, если это расходится с интересами государственной службы.

Белорусский ученый-юрист, профессор О. И. Чуприс пишет, что «в ряде случаев интересы политических партий... могут совпадать с интересами службы» [1, с. 158]. С нашей точки зрения, совпадение интересов возможно в силу того, что принципы государственной службы Республики Беларусь сущностно совпадают с целями и задачами деятельности белорусских политических партий.

Согласно ст. 8 Закона Республики Беларусь от 05.10.1994 № 3266-З «О политических партиях» (далее Закон о политических партиях) партии имеют следующие основные цели и задачи: обеспечение незыблемости конституционного строя и гражданского согласия; содействие реализации и защите прав, свобод и интересов граждан; формирование зрелого политического самосознания граждан; обеспечение социальной справедливости; политическое образование и воспитание граждан. Эти положения коррелируют с такими принципами государственной службы, как служение народу и признание приоритета прав и свобод человека и гражданина. Даже в том случае, когда партия вправе определить в уставе иные цели и задачи, они не могут противоречить Конституции Республики Беларусь и актам законодательства (в соответствии со ст. 8 Закона о политических партиях). Таким образом, наблюдается корреляция и в принципах законности,

установленных как для института государственной службы, так и для деятельности политических партий в Республике Беларусь. Это значит, что членство в политической партии сущностно не противоречит непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечению выполнения функций государственных органов и должностных лиц, однако в полной мере не отражает необходимости и целесообразности такого членства для государственной гражданской службы.

О. И. Чуприс пишет, что ограничение по ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией установлено в отношении государственных гражданских служащих с целью «обеспечения независимости гражданских служащих от указаний, поручений и просьб» [1, с. 158]. С нашей точки зрения, актуальным является также научный поиск иных рисков для независимости государственных гражданских служащих в случае членства в политических партиях: рисков использования служебного положения вне непосредственного указания, поручения или просьбы со стороны политической партии, а в рамках повседневного воспроизводства идеологизированного сознания по факту принадлежности к политической партии. Дело в том, что интерес партии – это не только интерес партийных функционеров, но и идеологический интерес, который объединяет сторонников партии. Государственный служащий как член партии может быть в большей мере сторонником партийной идеологии, нежели партийных руководителей. В таком случае «указывать» государственному служащему по ст. 17 Закона о борьбе с коррупцией будет не человек из партии, а идеология партии. Так, принадлежность к коммунистической или либеральной партии гипотетично определяет прокоммунистическое или пролиберальное политическое сознание белорусского государственного служащего соответственно. С нашей точки зрения, этот пример имеет отношение к вопросу профессионализма государственной гражданской службы.

О. И. Чуприс, выделяя политический уровень профессиональной компетенции государственной службы, связывает его с «идеологией белорусского государства и правовой политикой» [1, с. 34]. Полагаем, этот тезис можно раскрыть и посредством обращения к ст. 4 Конституции Республики Беларусь, в которой предусматривается, что демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе идеологии белорусского государства, а также многообразия политических институтов и мнений. В этом случае политический уровень профессиональной компетенции государственного служащего будет определяться связью с идеологией белорусского государства, а не с многообразием политических институтов и мнений, главными из которых являются политические партии и их идеологемы. Наш вывод

заключается в том, что членство в политической партии не подменяет и не определяет политический характер государственной гражданской службы. При этом актуализируется вопрос о необходимости и целесообразности дополнительной политической идентификации государственного служащего наряду со связью с идеологией белорусского государства в рамках партийной принадлежности.

Методом от обратного можно утверждать, что для политических партий нахождение в их составе государственных гражданских служащих означает усиление партийного кадрового состава для реализации партийных целей и задач. Это коррелирует с позицией Главы государства, что слагаемым успеха любой политической партии являются «профессиональные, политически подготовленные, идейно заряженные кадры» [2]. Исходя из тех требований, которые предъявляются при профессиональном отборе на государственную гражданскую службу, членство государственных служащих улучшает человеческий капитал партии.

Возможность членства в политической партии направлено на реализацию конституционного права гражданина на свободу объединений. В этой связи, вопрос необходимости и целесообразности членства государственного гражданского служащего в партии может быть рассмотрен в призма его гражданской активности. Здесь мы говорим не о гражданском уровне компетенции государственного служащего, а о разграничении публичного и частного начал в государственной гражданской службе. Сложно не согласиться с мнением О. И. Чуприс, что «через государственную службу реализуется публичный интерес и создаются возможности для реализации частного интереса» [1, с. 41]. Однако не всякий частный интерес гражданина может быть реализован через государственную службу. Тем самым членство в политической партии гипотетично можно рассматривать как возможность реализации частного интереса государственного служащего вне его профессиональной деятельности, но в тех необходимых и целесообразных формах, которые соотносятся с общими правилами служебной этики государственных гражданских служащих во внеслужебное время. Несмотря на этот вывод, мы не оставляем задачи выявить необходимость и целесообразность членства в политической партии для профессиональной деятельности государственного гражданского служащего.

Профессионализм государственной гражданской службы, в первую очередь, предполагает способность реализовывать профессиональные задачи. При отборе на государственную гражданскую службу учитывается компетенция кандидата по различным направлениям: от

профессиональных знаний и умений до морально-нравственных качеств, включая «государственность, политическую, экономическую и общую эрудицию, аналитические способности, коммуникабельность, корректность, порядочность, сопротивляемость стрессам и др.» [1, с. 34–35]. С нашей точки зрения, «вне профессиональные» требования к кандидату на государственную гражданскую должность могут агрегироваться в предварительном партийном членстве, что, однако, потребует внесения изменений в ст. 28 Закона о государственной службе. Это будет возможным, во-первых, если согласно ст. 39 Конституции Республики Беларусь о равном доступе граждан к любым должностям в государственных органах Республики Беларусь, толковать партийное членство как подтверждение «способностей» и «профессионализма». Во-вторых, если в законодательстве Республики Беларусь, кроме общих требований к членству в политических партиях (ст. 13 Закона о политических партиях), будут закреплены специальные требования. Этот подход требует отдельного анализа вне настоящего исследования. Вне предложений по внесению изменений в законодательство сфокусируемся на следующем.

Принцип законности в профессиональной деятельности государственного гражданского служащего означает приоритет законодательства и выполнение обязанностей в пределах легально установленной компетенции, что, однако, не исключает усмотрения в государственной деятельности. В рамках настоящего исследования усмотрение может быть обозначено как область творческого решения конкретного вопроса в случае отсутствия прямого предписания и на основе партийной идеологической принадлежности (как источника креативных идей). В 2013 г. белорусский ученый-юрист, профессор А. Н. Крамник определял усмотрение как «субъективное соображение» о «наилучшем в данной ситуации решении» [3].

В силу того, что любая партийная программа представляет собой групповое представление о наилучшем для общества варианте решения большинства проблем, то можно предположить, что она является своеобразным источником для усмотрения в государственном управлении. Но принцип гласности в деятельности политических партий делает партийные программы и уставы публично-доступными. Они размещаются на официальном сайте Министерства юстиции Республики Беларусь в глобальной компьютерной сети Интернет в течение пяти рабочих дней со дня их государственной регистрации. При этом стоит понимать, что программа партии является выдержкой из идеологии как теоретико-фундаментальной формы целостного и комплексного существования идей. Партийное членство не делает представителя партии уникальным носителем знания для наилучшего

усмотрения в государственной деятельности. Более того, на сегодняшний день можно констатировать, что усмотрение в Республике Беларусь ограничивается приоритетом прав и свобод человека и гражданина, что исходит из требования Директивы Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата».

Противоречие в анализе усмотрения как возможной части профессиональной деятельности государственного служащего, которая необходимо и целесообразно соотносится с партийным членством, может быть снято диалектически. С одной стороны, стоит признать, что усмотрение как элемент творчества и (или) дискреционной власти в деятельности государственного служащего фундировано не возможностью открытого поиска наилучшего решения исходя из субъективного представления, а требованием максимального учета интересов граждан в случае пробела в правовом регулировании (как отмечает О. И. Чуприс [1, с. 53]). С другой стороны, стоит добавить, что максимальный учет интересов граждан возможен на основе опыта политической социализации государственного гражданского служащего в рамках партийного членства. Наш тезис в том, что усмотрение не является свободой осуществления государственной гражданской службы в интересах партии, а партийная принадлежность не может рассматриваться как де бюрократизация государственной гражданской службы. Однако, партия как институционализированное «живое общение» является средой генерации идей для усмотрения в рамках своеобразной «перманентной стажировки» государственного гражданского служащего в гражданском обществе. Таким образом, с нашей точки зрения, в Республике Беларусь нет необходимости членства в политических партиях в связи с осуществлением государственной гражданской службы, но членство может быть целесообразно по причине сущностного назначения усмотрения – творческой реализации государственно-служебной деятельности исходя из максимального учета интересов граждан. В силу того, что в п. 26 Концепции правовой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28.06.2023 № 196, среди тенденций национальной правовой системы, подлежащих устранению, упомянуты «избыточность правового регулирования» и «неготовность правоприменителей к работе с принципами права, правовыми нормами высокой степени обобщенности, запрос на чрезмерную детализацию нормативных правовых актов», полагаем, что вопросы профессионального обеспечения усмотрения в государственно-служебной деятельности будут только актуализироваться.

Библиографические ссылки

1. Чуприс, О. И. Государственная служба : учеб. пособие / О. И. Чуприс. – Минск : РИВШ, 2024. 300 с.
2. Встреча с руководителями политических партий [Электронный ресурс] // Президент Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-rukovoditelyami-politicheskikh-partiy> (дата обращения: 24.03.2024).
3. Крамник, А. Н. Усмотрение в сфере государственного управления // Белорус. юрид. энцикл. : в 4 т. / редкол.: С. А. Балащенко [и др.]. Минск, 2013. Т. 4. С. 127–128.