

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2024-68-3-65-72

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ****А.А. БЕРЕЗКО***(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)*

*Конституционно-правовое регулирование государственной гражданской службы основывается на Конституции Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-3 «О государственной службе» (в ред. от 03.01.2024) и иных нормативных правовых актах. В рамках данной статьи на основе анализа конституционных норм, которые являются основой для развития законодательства Республики Беларусь, будут представлены нормативные правовые акты, регулирующие особенности института государственной гражданской службы. Анализ национального законодательства о государственной гражданской службе, а также международных положений и практики зарубежных государств позволил выделить ряд спорных моментов и в этой связи нами предложены пути совершенствования законодательства о гражданской службе, в частности, обосновывается положение о допустимости осуществления права на забастовку, а также получение дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день.*

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, гражданская служба, конституционно-правовое регулирование, Конституция Республики Беларусь, международное регулирование, национальное законодательство.

**Введение.** Государственная гражданская служба (далее – гражданская служба) является важным «конституционно-правовым институтом» [1, с. 55], посредством которого реализуется государственная власть. Сложность и особый характер рассматриваемых отношений позволяет заключить, что гражданская служба также регулируется актами смежных отраслей права – трудового и административного. Под конституционно-правовым регулированием гражданской службы следует понимать целенаправленное воздействие государства на отношения гражданской службы при помощи системы правовых средств. Как отмечает А.Л. Миронов, целью такого регулирования является «упорядочение, охрана и развитие» [2, с. 87] общественных отношений. В свою очередь, Р.Г. Нурмагамбетов отмечает «цикличность и политико-правовое воздействие» [3, с. 25] конституционно-правового регулирования.

Институт гражданской службы имеет достаточно развитое конституционно-правовое регулирование. Исходя из правовой основы гражданской службы, закрепленной в Законе Республики Беларусь от 01.06.2022 № 175-3 «О государственной службе» (далее – Закон о госслужбе), помимо Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) и Закона о госслужбе, на анализируемые отношения также распространяется законодательство о труде, о пенсионном обеспечении и иное законодательство. Более того, в рамках данной статьи нами будет рассмотрено международное регулирование гражданской службы, в том числе конвенции, ратифицированные Республикой Беларусь. Исходя из основополагающего характера конституционных норм, предлагаем рассмотреть конституционно-правовое регулирование гражданской службы посредством соотнесения норм Конституции с положениями законодательства Республики Беларусь, затрагивающего сферу гражданской службы, тем самым показывая развитие конституционных норм в законодательстве и особенности реализации данных норм в отношениях гражданской службы. Такой анализ позволит выделить проблемные аспекты и внести соответствующие предложения по улучшению законодательства.

**Основная часть.** Конституционное законодательство Республики Беларусь о гражданской службе представлено различными видами нормативных правовых актов, среди которых основополагающая роль принадлежит Конституции Республики Беларусь, которая, как отмечает Президент Республики Беларусь, «служит надежным ориентиром государственной политики, направленной на создание эффективной экономики, обеспечение социальной защиты и благополучия населения, бережное отношение к традициям и ценностям белорусского народа»<sup>1</sup>. Безусловно, невозможно описать все особенности осуществления гражданской службы в Конституции, поэтому более детально она регламентируется в Законе о госслужбе.

Ранее в работе «Доктринальные подходы к пониманию государственной гражданской службы» мы говорили «о сложности и особом характере рассматриваемых служебных отношений», из-за чего «гражданская служба рассматривается учеными как институт трудового, административного, служебного и конституционного права» [4, с. 326]. В этой связи, правовое регулирование данного института будет затрагивать различные отрасли права.

Согласно ст. 8 Конституции, «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства»<sup>2</sup>. Как отмечает Г.А. Василевич, закрепление данной нормы «свидетельствует о стремлении законодателя строить независимое государство на правовых демократических принципах» [5, с. 104]. Полагаем, что действующая редакция Конституции от 04.03.2022 г. наиболее

<sup>1</sup> URL: <https://president.gov.by/ru/events/pozdravlenie-s-dnem-konstitutsii-respubliki-belarus-1063>.

<sup>2</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принят. на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г., 27 февр. 2022 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2024. – 64 с.

правильно закрепила соотношение принципов верховенства Конституции и международного права. Так, в статье 7 Конституции закрепляется принцип верховенства права, а также провозглашается высшая юридическая сила Конституции. В свою очередь, в ч. 1 ст. 8 Конституции признается приоритет общепризнанных принципов международного права. В редакции Конституции от 12.10.2021 г. ст. 7 устанавливала принцип верховенства права, ст. 8 закрепляла приоритет общепризнанных принципов международного права, и только в 137-й статье закреплялась высшая юридическая сила Конституции. Как отмечал А.Н. Пугачев, логика построения Конституции строится по принципу «более важное всегда предшествует менее важному» [6, с. 99]. В таком изложении, на первый взгляд, может показаться, что принципы международного права приоритетны и к Конституции, так как она в том числе составляет законодательство Республики Беларусь. Российский ученый К.Л. Томашевский указывает на неопределенность данных норм и отсутствие конкретизации «по отношению к каким источникам права установлено верховенство Конституции» [7, с. 24]. Однако, анализ стст. 7-8 Конституции позволяет сделать вывод, что общепризнанные принципы международного права носят подконституционный, но надзаконный характер, то есть при верховенстве Конституции они обладают по отношению к иному законодательству более высокой юридической силой. В этой связи анализ правового регулирования гражданской службы следует начать с её международного закрепления.

На международном уровне гражданская служба регулируется Всеобщей декларацией прав человека. Так, право равного доступа к государственной службе закреплено в ст. 21 декларации<sup>3</sup>. Эта же статья закрепляет право участия в управлении страной и выражение воли народа посредством выборов. Как отмечает А.Б. Аксенов, «принятие Всеобщей декларации прав человека послужило отправной точкой и базисом для выработки и заключения весьма обширного числа международных конвенций в области защиты прав человека» [8, с. 59]. Так, например, Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах развили часть прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека. Декларация также является «важным ориентиром для национального законодательства» [9, с. 14], как отмечает Б.А. Сафаров, и многие её положения были положены в основу современных Конституций. Так, в Конституции Республики Беларусь также содержатся основные положения Декларации: например, ст. 22, 24, 25, 26 и др.

Гражданская служба регламентируется в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляя право и возможность участвовать в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, право равного доступа к государственной службе<sup>4</sup>. Данная статья «закладывает фундамент демократического правления»<sup>5</sup>. Интересным является субъект прав, закрепленных статьей. В отличие от других положений пакта, субъектом по данной статье является «каждый гражданин». В свою очередь, государства устанавливают свои особенности осуществления этого права. Например, в Республике Беларусь установлена следующая особенность: ст. 80 Конституции гласит, что Президентом может быть только гражданин по рождению, соответственно, лицо, получившее гражданство в результате натурализации, не может им быть. В дополнение можно привести пример, касающийся права голосовать и быть избранным. Согласно ст. 64 Конституции, право избирать имеют граждане Республики Беларусь. Однако ст. 58 Избирательного кодекса Республики Беларусь (далее – Избирательный кодекс) устанавливает право граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Беларусь, участвовать в выборах депутатов местных Советов депутатов<sup>6</sup>. Часть 1 ст. 25 Пакта гласит, что при осуществлении гражданами вышеназванных прав, не допускаются какие-либо «различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Таким образом, субъектами вышеназванного права являются граждане государства, вне зависимости от пола, расы и т.д. Однако, национальным законодательством могут устанавливаться определенные ограничения данного права, например, под понятием «каждый гражданин» может пониматься только гражданин по рождению.

Еще одним актом, регулирующим гражданскую службу на международном уровне, является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Как отмечает В.Е. Чиркин, «Пакт...отражает новый подход к правам человека» [10, с. 32]. Положений, напрямую регулирующих гражданскую службу, там нет, однако, если рассматривать гражданскую службу как особый вид трудовой деятельности, то данный пакт устанавливает такие права, как право на труд, на справедливые и благоприятные условия труда, на вознаграждение, возможность продвижения в работе, отдых, социальное обеспечение и др.<sup>7</sup>

Интересным международным документом, на наш взгляд, является «Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе». Под государственным служащим в данной Конвенции понимают «лицо, нанятое органами государственной власти»<sup>8</sup>. Данной Конвенцией

<sup>3</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr).

<sup>4</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol).

<sup>5</sup> Замечания общего порядка 25 [Электронный ресурс]. – URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom25.html>. (дата обращения: 26.08.2024).

<sup>6</sup> Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 11 февр. 2000 г., № 370-З: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.; одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 16.02.2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

<sup>7</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml).

<sup>8</sup> URL: <https://base.garant.ru/2541317/>.

также вводится понятие «организация государственных служащих», целью которой является «поддержка и защита интересов государственных служащих», а также закрепляются гражданские и политические права государственных служащих. Более того, Конвенцией установлены определенные категории государственных служащих: «служащие, занимающие посты на высоком уровне; служащие, чьи функции обычно рассматриваются как относящиеся к определению политики или к управлению; и служащие, обязанности которых носят строго конфиденциальный характер». Данная конвенция была ратифицирована Республикой Беларусь 08.09.1997 г.

Согласно ст. 13 Закона о госслужбе, правовую основу гражданской службы составляет Конституция Республики Беларусь, Закон «О государственной службе»<sup>9</sup>, а также иные законодательные акты. Также на отношения, связанные с гражданской службой распространяется законодательство о труде, пенсионном обеспечении и др.

Основополагающим источником правового регулирования гражданской службы является Конституция Республики Беларусь. Конституция, как отмечает Н.А. Карпович, «является генеральной политической директивой народа Республики Беларусь» [11]. В Конституции заложены основополагающие идеи развития общества, в том числе и в области осуществления гражданской службы. Так, Конституция закрепляет основные положения порядка функционирования и осуществления гражданской службы, что находит отражение в ряде статей.

Так, ст. 3 Конституции провозглашает народ Республики Беларусь «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь», а также закрепляет формы осуществления государственной власти – непосредственная или через представительные и иные органы. Гражданская служба, по своей сути, выступает механизмом реализации вышеназванного положения Конституции, соответственно, посредством осуществления гражданскими служащими своих служебных обязанностей, народ осуществляет государственную власть. Интересным, на наш взгляд, является использование термина «народ» в данной статье. Обычно под народом понимается все население государства, жители страны. Однако, к населению государства также относятся и иностранные граждане, которые, согласно ст. 64 Конституции, а также ст. 4 Избирательного кодекса, не имеют избирательных прав. Стоит отметить, что из этого положения установлено исключение, закрепленное в ст. 58 Избирательного кодекса, устанавливающей избирательное право для участия в выборах депутатов местных Советов депутатов для граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Беларусь.

Как отмечает Ю.А. Боков, зачастую понятия «народ», «граждане», «электорат» и «толпа» отождествляют [12, с. 14]. Однако, исходя из формально-юридического значения исследуемого понятия, под ним понимают «граждан государства, наделённых активным избирательным правом» [12, с. 16]. Соответственно, в данном случае понятие «народ» сужается. Отметим, что не все граждане, имеющие право участвовать в выборах или референдуме, участвуют в них. В этой связи понятие «народа» ещё больше сужается и приравнивается к понятию «граждан, наделённых активным избирательным правом и участвующих в выборах, референдуме».

Таким образом, с учетом вышеупомянутого исключения, под термином «народ» в 3 ст. Конституции понимаются граждане Республики Беларусь, наделённые активным избирательным правом и участвующие в выборах, референдуме, а также граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеющие право участвовать в выборах депутатов местных Советов депутатов.

Шестая статья Конституции закрепляет разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также устанавливает систему сдержек и противовесов. В рамках исследования гражданской службы данная статья имеет ключевое значение, т.к. она определяет не только основы конституционного строя, но также и организацию государственной власти на местах. Более того, О.И. Цыбулевская отмечает практическую ценность данного положения, которая заключается в «установлении мощных конституционных гарантий против тенденции к полновластию одной из ветвей» [13, с. 61].

Часть ученых считают, что подобная система разделения власти устарела и предлагают выделять и другие ветви власти. Применительно к Республике Беларусь в отдельные ветви власти можно выделить президентскую власть, власть Всебелорусского народного собрания, прокурорскую, контрольную, финансово-банковскую. Выделение президентской ветви власти обусловлено тем, что Президент не входит ни в одну из установленных Конституцией ветвей власти, а также осуществляет специфическую функцию, свойственную только ему, – он является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Более того, исходя из структуры Конституции, можно сделать вывод, что ведущая роль все же принадлежит Президенту, т.к. именно положения о Президенте открывают раздел, посвященный государственным органам.

Власть Всебелорусского народного собрания (далее – ВНС) также может быть выделена в отдельную ветвь – представительная власть. Как отмечает А.Т. Карасев, «представительная власть – это совокупность полномочий, делегированных народом... своим выборным представителям, объединенным в специальном коллегиальном учреждении на строго определенный срок» [14, с. 136]. Представительная функция такого органа, подчеркивает автор, состоит в «представлении всех основных слоев и групп населения» [14, с. 137]. В этой связи, ВНС можно назвать классическим органом представительной власти, т.к. согласно ст. 6 Закона о ВНС, делегаты ВНС действительно представляют все слои и группы общества.

Вопрос об отнесении прокуратуры к отдельной ветви власти также является актуальным. Согласно ст. 125 Конституции, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законодательства. Однако анализ данной статьи

<sup>9</sup> О государственной службе [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 1 июня 2022 г., № 175-З: принят Палатой представителей 12 мая 2022 г.: одобрен Советом Респ. 13 мая 2022 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 03.01.2024 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

позволяет сделать вывод, что из числа субъектов надзора исключены Президент, Парламент Республики Беларусь и часть других государственных органов. Более того, деятельность прокуратуры независима, существует единая и централизованная система органов прокуратуры, что делает её такой же, как и другие ветви власти. Существуют различные подходы по поводу принадлежности прокуратуры к ветвям власти, в результате их анализа полагаем, что к классической системе разделения властей прокуратуру отнести сложно, в этой связи будет верным рассматривать её как отдельный орган в рамках контрольно-надзорной ветви власти, куда будет входить Прокуратура и Комитет государственного контроля.

Интересным является мнение ученых по поводу выделения финансово-банковской или денежной ветви власти. Выделение такой ветви власти, на наш взгляд, имеет место и в Республике Беларусь, т.к. даже на конституционном уровне законодателем отдельно выделяется раздел финансово-кредитная система Республики Беларусь, тем самым показывается её значимость.

Части 1 и 2 ст. 7 Конституции закрепляют принцип верховенства права и высшую юридическую силу Конституции. Данное положение, в свою очередь, нашло отражение в ст. 3 Закона о госслужбе – в принципе «верховенства Конституции Республики Беларусь». Статьи 21, 22 Конституции также отражают сущность гражданской службы и выражаются в принципах служения народу Республики Беларусь и приоритете прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации. Стоит отметить, что положения раздела II Конституции также относятся к отношениям гражданской службы, т.к. в данном разделе закреплены основные права и обязанности граждан, что, в том числе, относится и к гражданским служащим. Однако гражданские служащие претерпевают ряд ограничений в рамках данного раздела. Так, ст. 30 Конституции устанавливается право граждан на свободу передвижения в пределах Республики Беларусь, а также возможность покинуть страну и возвращаться. В то же время, ст. 41 Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» (далее – Закон о госсекретах) устанавливается временное ограничение в праве на выезд для лиц, осведомленных о государственной тайне<sup>10</sup>. Ограничения, предусмотренные вышеназванной статьей, также затрагивают и ст. 28 Конституции, закрепляющую право на защиту от незаконного вмешательства в частную жизнь. Законом о госсекретах устанавливается «ограничение в праве на неприкосновенность частной жизни в период проведения в отношении их проверочных мероприятий в связи с предоставлением им допуска к государственным секретам».

Непосредственное отношение к гражданской службе имеет ст. 34 Конституции, закрепляющая право на информацию о деятельности государственных органов. Данное право нашло свое отражение в одном из важнейших принципов осуществления гражданской службы – открытость и прозрачность. При этом, данная информация должна быть полной, достоверной и своевременной. Следует отметить, что на официальных сайтах государственных органов действительно освещается актуальная информация, поиск которой достаточно прост и доступен. Однако, как отмечает Т.С. Масловская, «на данных ресурсах практически нет интерактивных элементов, позволяющих гражданам вести коммуникацию с органом или его должностными лицами» [15, с. 30]. Она отмечает «информационную функцию» официальных сайтов и предлагает усилить её коммуникационную функцию [15, с. 33].

Статья 36 Конституции закрепляет право на свободу объединений. Частью 4 названной статьи устанавливается запрет на членство в политических партиях для определенного круга лиц: судей, прокурорских работников, сотрудников Комитета государственного контроля, военизированных организаций, военнослужащих. Также членство в политической партии приостанавливается для Президента на срок осуществления полномочий (ч. 2 ст. 86 Конституции). Статьей 17 Закона «О борьбе с коррупцией»<sup>11</sup> предусмотрено, что для государственных должностных лиц, а также лиц, приравненных к ним, также устанавливается запрет на выполнение каких-либо указаний и поручений политической партии, если они имеют отношение к служебной деятельности, а также на использование служебного положения в интересах политической партии. Т.е. фактически данная статья не запрещает членство в политической партии, однако запрещает совершать определенные действия в интересах партии. Исключением из вышеназванной статьи является деятельность депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов. Согласно норме, данные лица не обязаны приостанавливать членство в политической партии, а также вправе выполнять поручения политической партии, членом которой они являются. Однако на них распространяется второй запрет, установленный данной нормой, – использование служебного положения в интересах политической партии. Запрет, закрепленный ст. 17 Закона «О борьбе с коррупцией» устанавливает, что выполнение поручений политической партии невозможно и несовместимо со служебной деятельностью, если «это расходится с интересами государственной службы». Однако, полагаем, что интересы политической партии могут совпадать с интересами служебной деятельности. Более того, на наш взгляд, они должны совпадать, т.к. согласно ст. 5 Конституции, политические партии осуществляют свою деятельность в рамках Конституции и других законов Республики Беларусь, если же это не так, то согласно ч. 3 ст. 5 Конституции, деятельность таких политических партий запрещается.

<sup>10</sup> О государственных секретах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 19 июля 2010 г., № 170-3: принят Палатой представителей 23 июня 2010 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 2010 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

<sup>11</sup> О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 305-3: принят Палатой представителей 26 июня 2015 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 2015 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 24.05.2024 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

Согласно ст. 5 Конституции деятельность политических партий осуществляется в том числе в рамках Закона о госслужбе, что проявляется в соотношении принципов, закрепленных в Законе о госслужбе, и целей и задач политических партий, закрепленных в Законе о политических партиях. Так, например, одной из целей политических партий является «содействие реализации и защите прав, свобод и интересов граждан»<sup>12</sup>, что соотносится с такими принципами гражданской службы, как «служение народу Республики Беларусь» и «приоритет прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации». В дополнение к этому, к принципам деятельности политических партий относятся принципы демократизма, законности, гласности, что в свою очередь коррелирует со следующими принципами гражданской службы: открытости и прозрачности, равного доступа граждан к любым государственным должностям в соответствии с их способностями, профессиональной подготовкой. Соответственно, можно сделать вывод, что членство в политической партии не может противоречить интересам службы. И как верно отмечает В.С. Михайловский, «членство в политической партии сущностно не противоречит непосредственной реализации государственно-властных полномочий..., однако в полной мере не отражает необходимости и целесообразности такого членства для государственной гражданской службы» [16].

Законом «О борьбе с коррупцией» установлено, что «государственное должностное лицо обязано приостановить свое членство в политической партии, если... выполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии». Исходя из этого можно сделать вывод, что не все государственные должностные лица обязаны приостанавливать членство в политической партии, это необходимо лишь в том случае, когда их членство в партии несовместимо с выполняемыми должностными функциями. Статья 32 Избирательного кодекса Республики Беларусь также устанавливает обязанность членов Центральной комиссии приостановить членство в политической партии в период работы комиссии. Что касается других гражданских служащих, такой запрет прямо не установлен. Более того, ч. 2 ст. 28 Закона о госслужбе устанавливает запрет на какие-либо ограничения в связи с принадлежностью кандидата на должность к той или иной партии. Исходя из этого можно констатировать, что запрет на членство в политической партии для гражданских служащих не установлен (за исключением случаев, обозначенных выше) и гражданские служащие могут являться членами политических партий.

Вопрос необходимости членства в политической партии для гражданского служащего был рассмотрен В.С. Михайловским, который пришел к выводу об отсутствии такой необходимости, однако это может быть «целесообразно по причине... творческой реализации государственно-служебной деятельности исходя из максимального учета интересов граждан» [16]. Полагаем, данный тезис интересен, однако спорен, т.к. членство гражданских служащих в политической партии будет способствовать лоббированию интересов непосредственно политической партии и её идеологии, что для политической партии, в свою очередь, является выгодным. В таком случае, интересы других граждан могут быть поставлены на второй план.

К гражданской службе также относятся положения стст. 37 – 40 Конституции, закрепляющие право на участие в решении государственных дел, активное и пассивное избирательное право, равный доступ к должностям в государственных органах, а также право на обращение. По нашему мнению, право на участие в решении государственных дел является достаточно широким по объему и включает в себя и другие политические права, перечисленные выше. Как отмечает Т.С. Масловская, «право граждан на участие в управлении делами государства выступает фундаментом, системообразующим началом в отношении иных политических прав граждан» [15, с. 25]. Однако, снова возникает вопрос о субъекте данных прав. В отличие от субъекта, предусмотренного ст. 3 Конституции, в данных статьях субъектом являются граждане Республики Беларусь. В свою очередь, необходимо снова отметить исключение, связанное с избирательным правом для граждан Российской Федерации, предусмотренное ст. 58 Избирательного кодекса. Что касается субъекта, предусмотренного ст. 40 Конституции, на наш взгляд, он отмечен верно, т.к. включает себя как граждан Республики Беларусь, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, что не противоречит положению ч. 2 ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»<sup>13</sup>. Статья 39 Конституции закрепляет право граждан на равный доступ к любым должностям в государственных органах. Мы отмечаем, что данное положение закрепляет безусловное право доступа, т.к. кандидат на должность должен соответствовать требованиям, закрепленным в Законе, а также принимать ограничения, связанные с его должностью. Так, к требованиям относится гражданство Республики Беларусь, достижение восемнадцатилетнего возраста, владение государственным языками, а также соответствие квалификационным требованиям, таким, как образование и стаж работы (за исключением случаев, когда наличие определенного образования не требуется, а стаж не установлен), знание Конституции Республики Беларусь и др. В свою очередь, для отдельных видов должностей могут устанавливаться дополнительные требования к моральным качествам претендента на должность.

Конституция также закрепляет и трудовые права гражданских служащих. Так, статьями 41 – 43 гарантируется право на труд, на справедливое вознаграждение, право на отдых. Законодательство о труде также распространяется на гражданскую службу, поэтому важно отметить положения ст. 261<sup>1</sup> Трудового кодекса Республики

<sup>12</sup> О политических партиях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 окт. 1994 г., № 3266-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.02.2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

<sup>13</sup> Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-3: принят Палатой представителей 24 июня 2011 г.: одобрен Советом Респ. 30 июня 2011 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

Беларусь (далее – Трудовой кодекс)<sup>14</sup>, согласно которым в случаях, предусмотренных законодательством, заключение контрактов является обязательным. В рамках гражданской службы трудовым договором является контракт, который заключается от 1 года до 5 лет. Частью 3 ст. 35 Закона о госслужбе предусмотрены категории служащих, с которыми не заключается контракт: с депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики, Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также с судьями. Прекращение контракта предусмотрено ст. 46 Закона о Госслужбе, а также положениями Трудового кодекса.

В рамках трудовых прав гражданские служащие ограничены в праве на забастовку, которое предусматривается ч. 3 ст. 41 Конституции и, в свою очередь, является ограничением, связанным с гражданской службой (ч. 1 ст. 26 Закона о госслужбе). Данное ограничение связано с положением, установленным ч. 4 ст. 388 Трудового кодекса, согласно которому ограничения устанавливаются «в той мере, в какой это необходимо в интересах национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения, прав и свобод других лиц». Возникает вопрос о необходимости разграничения права на забастовку для определенных категорий гражданских служащих.

Интересным, на наш взгляд, является пример Венгрии. Согласно ст. 3 Закона 1989 г. «О праве на забастовку», «забастовки не могут проводить служащие органов власти, военнослужащие и полицейские. Право на забастовку осуществляется в органах государственного управления в соответствии с особыми правилами, предусмотренными в соглашении, заключенном между Советом Министров и соответствующими профсоюзами»<sup>15</sup>. В литературе встречается позиция, согласно которой право на забастовку должно быть ограничено для лиц, осуществляющих «властные функции от лица государства», т.е., например, для судей. В свою очередь, «государственные служащие, работающие на коммерческих и промышленных предприятиях, находящихся в государственной собственности»<sup>16</sup>, не должны быть ограничены в этом праве. Авторы обосновываются на том, что, если прекращение работы данных служащих не будет иметь серьезных последствий для общества в целом, то ограничивать эту категорию служащих в праве на забастовку является нецелесообразным. Так, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 06.06.2022 № 195 «О государственных гражданских должностях»<sup>17</sup>, главный специалист, ведущий специалист и специалист относятся к гражданским служащим местного исполнительного комитета 6, 7 и 8 класса, соответственно. Так как они являются гражданскими служащими, то они ограничены в праве на забастовку, однако, полагаем, что в случае забастовки данных служащих остановки работы всего органа не произойдет. Более того, на наш взгляд, приостановление их деятельности не будет наносить ущерб интересам национальной безопасности, общественного порядка и т.д. Исходя из этого предлагаем разграничить гражданских служащих в праве на забастовку по следующим критериям: 1) в зависимости от выполняемых служащим задач, а также 2) от возможных негативных последствий приостановления его деятельности. Если в результате забастовки определенной категории гражданских служащих не нарушаются интересы, установленные ч. 4 ст. 388, то предлагается разрешить им пользоваться данным правом.

Согласно ст. 118<sup>1</sup> Трудового кодекса, к разновидности рабочего времени относится ненормированный рабочий день. К особенностям данного вида рабочего времени относится выполнение трудовых обязанностей сверх установленной нормы рабочего времени, которое компенсируется предоставлением дополнительного отпуска. В свою очередь, Законом о госслужбе предусмотрено установление для гражданских служащих ненормированного рабочего дня без предоставления дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день. На наш взгляд, следует перенять опыт Российской Федерации, где, согласно Федеральному закону от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 22.04.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>18</sup>, за ненормированный служебный день предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью в 3 календарных дня (пп.6.1. ст. 46). Данная норма будет уравнивать в трудовых правах гражданских служащих с другими категориями служащих и работников.

Особенность деятельности гражданских служащих также состоит в привлечении к службе в государственные праздники и праздничные дни, в которые согласно ст. 147 Трудового кодекса работа не производится. В этом случае гражданским служащим производится оплата за отработанное время и предоставляется другой неоплачиваемый день отдыха. Реализация права гражданского служащего на отдых предусмотрена ст. 63 Закона о госслужбе, согласно которой основной трудовой отпуск гражданских служащих составляет 28 календарных дней, что больше нормы, установленной ст. 155 Трудового кодекса (не менее 24 календарных дней).

Социальные гарантии, предусмотренные статьей 47 Конституции, получили свое развитие в главе 9 Закона о госслужбе. К особенностям материальной и социальной защищенности гражданских служащих можно отнести постановку на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту работы в г. Минске и Минской районе без учета срока работы в государственных организациях. Более того, гражданским служащим, внесенным

<sup>14</sup> Трудовой кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 26 июля 1999 г., № 296-3: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 30 июня 1999 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.06.2024 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

<sup>15</sup> URL: <https://webapps.ilo.org/static/russian/dialogue/ifpdial/llg/ch5/ex5-3.htm>.

<sup>16</sup> URL: <https://webapps.ilo.org/static/russian/dialogue/ifpdial/llg/ch5/ex5-3.htm>.

<sup>17</sup> О государственных гражданских должностях [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 июня 2022 г., № 195: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 07.06.2024 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

<sup>18</sup> О государственной гражданской службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Фед. закон, 27 июля 2004 г., № 79-ФЗ: в ред. Фед. закона от 08.08.2024 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2024.

в перечень государственных должностей, дающих право на получение арендного жилья, предоставляется первоочередное право на получение арендного жилья. Законом о госслужбе отмечается, что перечень гарантий устанавливается «в целях компенсации ограничений, установленных Законом и иными законодательными актами». Закрепление гарантий материального и социального обеспечения гражданских служащих имеет существенное значение, потому как они могут служить мотивацией для гражданских служащих. Как отмечает Н.Л. Иванова, «гарантии представляют собой определенный уровень социальной и правовой защищенности гражданских служащих со стороны государства» [17, с. 176]. Законом о госслужбе закреплен открытый перечень гарантий материального и социального обеспечения гражданских служащих, что указано в ч. 4 ст. 60 Закона. В свою очередь, в самом Законе обозначен ряд гарантий, которые можно условно разделить на следующие категории: (на основании классификации Ивановой [17, с. 176–177]):

1) гарантии служебно-правовой защиты: при невозможности трудоустройства гарантируются профессиональная подготовка, переподготовка или повышение квалификации с выплатой за весь период обучения стипендии (пп. 1.3 п. 1 ст. 60); возможность поощрения за успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей (ст. 62); соблюдение условий и порядка высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников государственного органа (пп. 1.6 п. 1 ст. 60);

2) гарантии социально-экономической защиты: условия труда, заработная плата, трудовые и социальные отпуска, гарантии и компенсации, право на медицинское обслуживание, выплата пособий (пп. 1.1-1.4, 1.7, 1.8 п.1 ст. 60);

3) гарантии социально-бытового характера: возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего (пп. 1.5 п.1 ст. 60); постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 2 ст. 60); право на получение арендного жилья (п.3 ст. 60; ст. 65).

Закрепление Законом вышеназванных гарантий способствует не только социальной и материальной защищенности гражданских служащих, а также может являться фактором «привлекательности гражданской службы» [17, с. 179].

Статья 59 Конституции также имеет непосредственное отношение к гражданской службе. Так, данной статьей закрепляется обязанность государственных органов и должностных лиц принимать «необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности». Как верно отмечает Г.А. Василевич, «создание надлежащего правового порядка позволяет гражданам, народу в целом осуществлять свою волю» [18, с. 20]. Также, как отмечено в Указе Президента Республики Беларусь от 28.06.2023 № 196 «О Концепции правовой политики Республики Беларусь», «обеспечение прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации является основной задачей деятельности белорусского государства»<sup>19</sup>.

Положения разделов 4 – 6 Конституции закрепляют правовое положение отдельных государственных органов. В рамках Закона о госслужбе, под государственными органами также понимаются «государственные учреждения и иные государственные организации, обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь или государственных органов, работники которых в соответствии с законодательными актами, закрепляющими их правовой статус, являются государственными гражданскими служащими».

Согласно ст. 14 Закона о госслужбе, под государственной гражданской должностью (далее – гражданская должность) понимается «должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом о госслужбе и иными законодательными актами, либо учрежденная в установленном законодательством порядке штатная единица государственного органа с определенным для занимающего её лица кругом обязанностей по выполнению и (или) обеспечению выполнения функций этого государственного органа». Соответственно, дальнейшие положения Конституции (разделы 4 – 6) подробнее раскрываются в правовых актах, определяющих особенности правового положения той или иной гражданской должности государственного органа.

**Заключение.** Таким образом, конституционно-правовое регулирование гражданской службы в Республике Беларусь осуществляется конституционными нормами, которые находят конкретизацию в законодательстве о гражданской службе. Важность конституционно-правового регулирования заключается в определении дальнейшего отраслевого регулирования гражданской службы. основополагающими статьями Конституции в рамках регулирования гражданской службы являются положения о провозглашении народа Республики Беларусь единственным источником власти (ст. 3), о разделении государственной власти (ст. 6), о праве на информацию о деятельности государственных органов (ст. 34), а также положения ст. 37 – 40, закрепляющих право на участие в решении государственных дел, активное и пассивное избирательное право, равный доступ к должностям в государственных органах, а также право на обращения. Одним из ключевых положений конституционно-правового регулирования гражданской службы является ст. 39, закрепляющая право граждан на равный доступ к любым должностям в государственных органах, а также ст. 59, закрепляющая обязанность государственных органов и должностных лиц принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. На гражданских служащих также распространяются нормы, закрепляющие основные трудовые права (ст. 41 – 43) и социальные гарантии (ст. 47). Однако, ввиду особенностей института гражданской службы, гражданские служащие ограничены в некоторых правах. Так, например, ограничены в праве на забастовку.

<sup>19</sup> О Концепции правовой политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 28 июня 2023 г., № 196: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 14.03.2024 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

Исходя из анализа литературы и зарубежного опыта предлагаем разграничить гражданских служащих в праве на забастовку по выполняемым задачам и возможным негативным последствиям. Полагаем, если в результате забастовки определенной категории гражданских служащих не нарушаются интересы, установленные ч. 4 ст. 388, то предлагается разрешить им пользоваться данным правом. Также, на основе опыта Российской Федерации, предлагаем предоставлять гражданским служащим дополнительный отпуск за ненормированный рабочий день, что позволит уравнивать гражданских служащих в данном праве с другими служащими и работниками.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Березко А.А. Доктринальные и легальные подходы к пониманию государственной гражданской службы // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D, Эконом. и юрид. науки. – 2024. – № 2(67). – С. 54–58.
2. Миронов А.Л. Методы конституционно-правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 5. – С. 87–88.
3. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционное регулирование общественных отношений в Российской Федерации (понятие, элементы, механизм, проблемы и пути совершенствования). – Костанай: Костанайский филиал «ЧелГУ», 2019. – 186 с.
4. Березко А.А. Доктринальные подходы к пониманию государственной гражданской службы // Форум молодых ученых: мир без границ: сб. материалов X Междунар. науч. конф.: в 4 ч. – Донецк: «ДОНМАН», 2024. – Ч. 2. – С. 326–328.
5. Василевич Г.А. Конституция и международные договоры белорусского государства как основа деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2001. – № 2. – С. 103–110.
6. Пугачев А.Н. Структура Конституции и критерии её эффективности как логически цельного документа // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D, Эконом. и юрид. науки. – 2012. – № 6. – С. 97–106.
7. Томашевский К.Л. Общеизвестные принципы международного права в сфере труда: перечень и юридическая сила // Журнал международного права и международных отношений. – 2010. – № 4. – С. 21–25.
8. Аксенов А.Б. Всеобщая декларация прав человека и проблема универсализации прав человека // Вестник экономики, права и социологии. – 2018. – № 1. – С. 59–62.
9. Сафаров Б.А. Всеобщая декларация прав человека как основополагающий документ международной стандартизации прав человека // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук. – 2013. – № 2(54). – С. 9–15.
10. Чиркин В.Е. Влияние международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. на конституционное право // Образование и право. – 2016. – № 11. – С. 30–33.
11. Карпович Н.А. Конституция Республики Беларусь как правовая основа экологической политики государства [Электронный ресурс]. – URL: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/106669/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.pdf>. (дата обращения: 26.08.2024).
12. Боков Ю.А. Об определении конституционно-правового термина «народ» // Юридическая наука. – 2019. – № 10. – С. 14–18.
13. Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Конституционный принцип разделения властей: теория и практика реализации // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – № 5. – С. 56–62.
14. Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 135–140.
15. Масловская Т.С., Киселёва Т.М. Право на участие в управлении делами государства в условиях цифровизации: теория и практика // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. – № 3. – С. 23–34.
16. Михайловский В.С. Государственная служба и членство в политических партия [Электронный ресурс]. – URL: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/312435/1/48-55.pdf>. (дата обращения: 26.08.2024).
17. Иванова Н.Л., Подольский Д.А. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 173–190.
18. Василевич Г.А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) // Правоприменение. – 2017. – № 1. – С. 19–27.

Поступила 03.09.2024

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE STATE CIVIL SERVICE

**A. BERESKO**

*(Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, Minsk)*

*The constitutional and legal regulation of the civil service is based on the Constitution of the Republic of Belarus, the Law of the Republic of Belarus of June 1, 2022 No. 175-Z "On Civil Service" (as amended on January 3, 2024) and other regulatory legal acts. Within the framework of this article, based on the analysis of constitutional norms, which are the basis for the development of the legislation of the Republic of Belarus, regulatory legal acts regulating the features of the institution of state civil service will be presented. The analysis of the national legislation on the civil service, as well as international provisions and practices of foreign states, made it possible to identify a number of controversial issues and, in this regard, we proposed ways to improve the legislation on the civil service, in particular, the provision on the admissibility of the exercise of the right to strike, as well as receiving additional leave for an irregular day, is substantiated.*

**Keywords:** *state civil service, civil service, constitutional and legal regulation, Constitution of the Republic of Belarus, international regulation, national legislation.*