

Е.Н. Мазаник, кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и международного права
Академии МВД Республики Беларусь

ПРАВО РАВНОГО ДОСТУПА К ЛЮБЫМ ДОЛЖНОСТЯМ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРИМЕРЕ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Ключевые слова: права человека, права равного доступа к любым должностям, государственная служба, органы внутренних дел, гражданство.

Обеспечению прав человека и гражданина в настоящее время уделяется большое внимание как в международном праве, так и в конституционно-правовой науке. Любое современное государство заинтересовано в эффективном функционировании своего механизма, которое обеспечивается, в том числе, посредством реализации права его граждан на равный доступ к государственной службе.

Фундаментальные положения этого права содержатся в международных правовых актах. Это позволяет говорить о том, что мировое общество рассматривает его как необходимое и значимое.

Содержание рассматриваемого права раскрывается в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (далее – Декларация), которая среди прочих прав декларирует: «Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране».

Рассматриваемое право закреплено и в других международных нормативных правовых актах.

Так, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (далее – Пакт) гласит: «Каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность: ... с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Из этой нормы следует, что данное право обоснованно может ограничиваться, что предполагает дальнейшее правовое регулирование его ограничений национальным законодательством государств – участников Пакта.

В рассматриваемом контексте значимыми являются положения ст. 1 Конвенции о дискриминации в области труда и занятий (Конвенция № 111) от 25 июня 1958 г., где раскрывается содержание понятия

«дискриминация»: а) всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий; б) всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей в области труда и занятий, определяемое соответствующим Членом по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами. В ней также отмечается, что любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанное на специфических требованиях таковой, не считается дискриминацией.

Вместе с тем Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. не закрепляет право граждан на доступ к государственной службе. Как отмечает С.С. Пчелинцев, члены Совета Европы сознательно отказались от этого из-за возможных сложностей, с которыми мог бы столкнуться Европейский суд по правам человека, устанавливая единые стандарты приема на службу, поскольку критерии отбора существенно варьируются в государствах-членах в зависимости от национальных традиций и действующей системы государственной службы [1, с. 116].

В то же время ст. 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

В большинстве случаев для должного выполнения обязательств по международным договорам необходима имплементация международной нормы в национальное законодательство государств, поскольку данное право является частью системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, требуется и его конституционно-правовое закрепление.

Конституционное закрепление рассматриваемого права подтверждает принцип демократии современных государств. Право граждан на доступ к государственной службе закреплено в конституциях большинства европейских государств и государств – членов СНГ. Это обусловлено тем, что право граждан на доступ к государственной службе является существенной предпосылкой реализации принципа законности на государственной службе в целом [1, с. 116].

Например, в Конституции Российской Федерации отмечается, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32).

В Латвии закреплено право каждого гражданина «исполнять государственную службу» (ст. 101 Конституции Латвийской Республики), в Литве право «на равных условиях поступать на государственную службу» (ст. 33 Конституции Литовской Республики), в Македонии «право исполнять публичные функции» (ст. 23 Конституции Республики Македония), в Чехии право доступа к «публичным функциям» (ст. 21 Хартии основных прав и свобод от 9 января 1991 г.), а в Польше «право доступа к публичной службе на одинаковых принципах» (ст. 60 Конституции Республики Польша) [1, с. 116].

В Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) этому вопросу посвящена ст. 39, которая отражает положения ст. 21 Декларации. В то же время имеются определенные различия. Так, ст. 39 Конституции закрепляет: «Граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах». Статья 14 Трудового кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З, как и положения рассмотренного выше международного правового акта также запрещает дискриминацию в сфере трудовых отношений.

Как следует из норм национального законодательства зарубежных стран и Республики Беларусь, государствами используется разная терминология: «публичная служба», «государственная служба», «должности в государственных органах». В первую очередь это связано с особенностями внутригосударственного правового регулирования и объемом закрепленного права.

Стоит также отметить, что в нормах международных и конституционных актов, регулирующих право на доступ к государственной службе, распространяется на граждан страны. На этом акцентирует внимание и отечественный законодатель.

Несмотря на то что право на равный доступ к государственной службе имеет международно-правовую природу, законодательство государств по регулированию отношений государственной службы существенно различается. В контексте рассматриваемой проблематики представляется важным рассмотрение нормативного закрепления государственной службы в законодательстве Республики Беларусь.

Согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. № 204-З государственный орган – организация, образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами, осуществляющая

государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности. Следует отметить, что под государственными органами понимаются также 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 служащими.

Так, в понятии «государственная служба» ведущий признак выражен прилагательным «государственная», что подчеркивает прямую зависимость государственной службы, ее сущности и назначения от природы, основных черт и функций государства. Государственная служба, осуществляемая в рамках полномочий от имени и по поручению государства, является для государственных служащих профессией [2, с. 3–4].

Например, законодательство Российской Федерации определяет виды государственной службы и их описание. Так, в ст. 2 Закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определены виды государственной службы, которые составляют систему государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

О.И. Чуприс отмечает, что в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» место осуществления государственной службы четко не установлено. Оно определяется через понятие государственной должности, замещаемой государственными служащими в государственных органах, что в совокупности определяет пределы существования государственной службы [3, л. 29].

В соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов. Содержание деятельности каждого вида государственной службы определяет его базовая функция.

Государственную службу можно классифицировать в зависимости от отраслей и сфер, видов органов, в которых она осуществляется; по отношению к ветвям государственной власти; исходя из места органа в системе государственных органов [4, с. 55].

Функциональный уровень государственной службы опосредуется функциями государства. На этом уровне можно выделить следующие

разновидности государственной службы: служба в сфере осуществления законотворческой деятельности; служба в сфере управления политическими, социально-экономическими и социально-культурными отношениями; внешнеполитическая (дипломатическая) служба; служба в сфере обеспечения национальной безопасности и обороны; правоохранительная служба. Несмотря на общее понятие «государственная служба», каждый из ее видов имеет специфику в правовом регулировании.

Реализация любого права подкрепляется законодательно закрепленными гарантиями. В то же время, несмотря на то, что право доступа к государственной службе по своей сути является конституционным, не все граждане имеют возможность его реализовать, в связи с ограничениями, предусмотренными законодательством. Как гарантии, так и ограничения устанавливаются национальным законодательством государств по их усмотрению и не регулируются нормами международного права.

Как отмечают В.Н. Бушкевич, С.В. Бабаченко, в практике правового регулирования обеспечения права граждан на службу в правоохранительных органах в зарубежных странах предусматриваются различные гарантии:

- специальные программы справедливого найма, исключаящие дискриминацию отдельных групп населения;

- отсутствие верхнего возрастного предела при отборе кандидатов на правоохранительную службу;

- наличие гражданства является требованием только к занятию руководящих должностей;

- уголовная ответственность работодателя за дискриминацию кандидатов в силу их политических взглядов и участия в работе профсоюзов [5, с. 183];

- наличие должностей, осуществляющих контроль за реализацией рассматриваемого права [5, с.184].

В законодательстве Республики Беларусь гарантии обеспечения рассматриваемого права содержатся в различных отраслях национального права, но в первую очередь административного и трудового, и зависят от вида государственной службы.

Поскольку в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611, Министерство внутренних дел Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, рассмотрим реализацию положений ст. 39 Конституции на его примере.

В соответствии с п. 2 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133, служба в органах внутренних дел (ОВД) является видом государственной службы в Республике Беларусь.

Правовое положение сотрудников органов внутренних дел определяется национальным законодательством. Особый правовой статус сотрудников органов внутренних дел заключается в наличии специфических прав, обязанностей, а также ограничений и запретов, что подтверждается, например, нормами, содержащимися в ст. 23, 25–29, 32 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь».

В соответствии с п. 16 указанного положения на службу по контракту о службе принимаются на добровольной основе совершеннолетние граждане (кроме учреждений образования), способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья, уровню основного образования выполнять задачи, возложенные на ОВД, а также возрастные ограничения. Пункт 20 устанавливает случаи, когда граждане не могут быть приняты на службу в ОВД.

Как отмечает Е.А. Спицина, специфической особенностью служебных отношений сотрудников органов внутренних дел является их зависимость от официально установленных норм прохождения службы, жестко фиксированного регламента профессиональной деятельности и субординации [6, с. 12].

Реализацию права на равный доступ к государственной службе в ОВД затрудняют более высокие требования, касающиеся морально-психологической и физической подготовки сотрудника, а также состояния здоровья.

Анализ норм законодательства позволяет сделать вывод, что ограничения, связанные с приемом на службу в ОВД, нельзя рассматривать как дискриминацию в отношении отдельных категорий граждан.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что, несмотря на принадлежность службы в ОВД к государственной службе Республики Беларусь (что закреплено в п. 2 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел), Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» на службу в ОВД не распространяется (ч. 3 ст. 7). Вместе с тем особенности прохождения службы в ОВД во многом регулируются на ведомственном уровне.

Обращаясь к ст. 39 Конституции и исследовав законодательство, регулирующее отношения государственной службы, можно констатировать, что не все лица, являющиеся гражданами Республики Беларусь

и осуществляющие трудовую деятельность в государственных органах, замещают государственные должности. Например, в ОВД осуществляют трудовую деятельность следующие категории граждан:

лица, не замещающие государственные должности и проходящие государственную службу в соответствии со специальным законодательством;

лица, замещающие государственные должности и проходящие государственную службу в соответствии с Законом «О государственной службе в Республике Беларусь»;

лица, не являющиеся государственными служащими, на которых распространяется трудовое законодательство.

В связи с вышеизложенным, на наш взгляд, возможно предположить, что норма, сформулированная отечественным законодателем в ст. 39 Конституции, имеет более широкий юридический смысл и предоставляет право равного доступа не только к любым должностям государственной службы, но и ко всем должностям в государственных органах.

Анализ международных правовых актов и национальных законодательств также показал, что в большинстве случаев право граждан на доступ к государственной службе распространяется только на граждан страны. Из нормы ст. 39 Конституции также следует, что она распространяется на граждан страны.

Однако в соответствии со ст. 11 Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами. Граждане Республики Беларусь, имеющие также гражданство иностранного государства, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающей из гражданства Республики Беларусь.

Нормы Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь не содержат ограничений при приеме на службу в ОВД на основании наличия у граждан Республики Беларусь гражданства другого государства.

В то же время ч. 4 ст. 32 вышеупомянутого закона устанавливает, что сотрудникам органов внутренних дел запрещено получать от иностранных государств документы, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, а равно пользоваться такими льготами и преимуществами, если иное не вытекает из международных договоров Республики Беларусь. Аналогичная норма содержится и в п. 10¹

Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, что предполагает невозможность дальнейшего прохождения службы в ОВД рассматриваемой категории граждан. Перечень указанных документов в перечисленных нормативных правовых актах не закреплен, что затрудняет толкование рассматриваемых норм.

На основании изложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

Прохождение службы в ОВД можно рассматривать в качестве реализации права равного доступа граждан к любым должностям в государственных органах, а законодательно закрепленные ограничения не являются дискриминацией в отношении отдельных категорий граждан.

Сравнительный анализ международных правовых актов, содержащих нормы о праве на равный доступ к государственной службе, законодательств различных государств и Республики Беларусь показывает, что отечественный законодатель вкладывает в данное право более широкий смысл и право закрепленное в ст. 39 Конституции распространяется не только на государственную службу, но и к любым должностям в государственных органах.

Таким образом, в целях совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере требует дополнительного изучения правоприменительная практика при приеме на службу граждан Республики Беларусь, имеющих гражданство других государств.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что правовое регулирование рассмотренных общественных отношений в Республике Беларусь не противоречит международным правовым актам, но требует дальнейшего совершенствования.

Список использованных источников

1. Пчелинцев, С.С. Реализация международно-правового принципа равного доступа граждан к государственной службе в Российской Федерации: новые подходы / С.С. Пчелинцев // Журн. рос. права. – 2008. – № 11. – С. 112–117.
2. Кеник, К.И. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] : [по состоянию на 15.12.2009] / К.И. Кеник, В.В. Подгруша, А.Г. Тиковенко // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
3. Чуприс, О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / О.И. Чуприс. – Минск, 2010. – 368 л.
4. Мах, И.И. Государственная служба в Республике Беларусь : учеб.-метод. комплекс / И.И. Мах, О.И. Чуприс, Т.Н. Шадова ; Белорус. гос. ун-т, Фак. упр. и соц. технологий. – Минск : ФУСТ БГУ, 2003. – 116 с.

5. Бушкевич, В.Н. Международно-правовой опыт обеспечения права граждан на службу в правоохранительных органах / В.Н. Бушкевич, С.В. Бабаченко // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2008. – № 2. – С. 182–184.

6. Спицина, Е.А. Актуальные проблемы профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел [Текст] : материалы межвуз. науч.-практ. конф. / сост. С.В. Ткаченко // Тр. ВИПК МВД России. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2011. – Вып. 31. – 146 с.

УДК 347.23:351.74

Е.Н. Мазаник, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь;

О.А. Дементей, курсант 4 курса факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ЗАЩИТЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ)

Ключевые слова: право собственности, вещные права, защита, регулирование, органы внутренних дел, законодательство.

Право на собственность играет важную роль в развитии общественных отношений в сфере экономики и в значительной степени влияет на материальное благополучие как отдельного человека, так и общества в целом. Оно является фундаментальным естественным правом, регулируемым как международными правовыми актами, так и национальным законодательством. В связи с этим актуальным является вопрос о его защите и нерушимости, что во многом обеспечивается правоохранительными органами государства.

Пристальное внимание рассматриваемому праву уделялось еще в марксистской теории, согласно которой «право собственности выражает закрепление и регулирование общественных отношений по владению, пользованию и распоряжению средствами производства и продуктами труда либо в интересах господствующего эксплуататорского класса (право частной собственности), либо в интересах всего народа (право социалистической собственности) [1, с. 5].

На основе трудов К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, которые провели глубокий анализ форм собственности во всех общественно-экономических формациях, отдельные исследователи пришли к выводу: «Собственность как экономическая категория – это общественные отно-

шения между людьми в процессе производства и распределения материальных благ. Она присуща любому обществу. Конкретная форма собственности на средства производства, предопределяющая и форму присвоения продуктов труда, является основой производственных отношений соответственной общественно-экономической формации» [1, с. 5].

В современном национальном законодательстве праву собственности и его защите уделяется особое внимание, что подтверждается положениями ст. 13 Конституции Республики Беларусь, согласно которой «государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности» [2]. К тому же ст. 44 Конституции Республики Беларусь гласит: «Собственность, приобретенная законным способом, защищается государством» [2].

Такая защита права собственности по большей части осуществляется в гражданско-правовом порядке согласно нормам, расположенным в статьях гл. 20 «Защита права собственности и других вещных прав» Гражданского кодекса Республики Беларусь [3]. В данном кодифицированном нормативном правовом акте нашел свое закрепление принцип неприкосновенности собственности, который включен в закрепленную ст. 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь систему принципов гражданского права и содержание которого раскрывается следующим образом: «право собственности, приобретенной законным способом, охраняется законом и защищается государством, ее неприкосновенность гарантируется, а принудительное отчуждение допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества либо согласно постановлению суда (принцип неприкосновенности собственности)» [3]. Данный принцип конкретизирует положения Конституции Республики Беларусь и предполагает защиту собственности государственными органами.

В законодательстве Республики Беларусь имеется определенный правовой инструментарий, позволяющий правоохранительным органам в пределах своей компетенции реагировать на любые нарушения права собственности и привлекать виновных лиц к юридической ответственности.

Так, в Уголовном кодексе Республики Беларусь содержится гл. 24 «Преступления против собственности», содержащая указанные нормы, устанавливающие ответственность за посягательство на общественные отношения собственности, например ст. 205 «Кража» (тайное хищение имущества), ст. 206 «Грабеж» (открытое хищение имущества) и др. [4].