

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2024-67-2-54-58

**ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И ЛЕГАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ****А.А. БЕРЕЗКО***(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)*

Гражданская служба как вид государственной службы выделяется многими учеными в области конституционного, административного и других отраслей права. Однако единообразного подхода к определению гражданской службы в науке не выработано, что, в свою очередь, связано с дискуссией по поводу принадлежности гражданской службы к той или иной отрасли права. В данной статье государственная гражданская служба рассматривается с позиции различных отраслей права: как институт трудового права, административного, служебного и конституционного права. Обосновывается позиция автора об отнесении гражданской службы к отрасли конституционного права, подчеркивается необходимость рассмотрения гражданской службы как особой профессиональной деятельности граждан, анализируется законодательство на предмет легального определения гражданской службы, а также предлагается её доктринальное определение.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, определение гражданской службы, подходы к пониманию гражданской службы, доктринальное определение гражданской службы, легальное определение гражданской службы.

Введение. Государственная служба – это профессиональная организационно-оформленная деятельность, выполняемая лицом, занимающим государственную должность в государственном органе, от имени государства, заключающаяся в реализации задач и функций государства [1, с. 255]. Законом Республики Беларусь «О государственной службе» определены следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба (далее – гражданская служба), военная служба и служба в военизированных организациях [2].

В доктрине конституционного права авторы выделяют и другие виды государственной службы. В частности, Л.А. Краснобаева выделяет службу в органах законодательной, исполнительной и судебной власти. Подчеркивает необходимость выделения милитаризованной (военизированной) службы, специализированной службы и гражданской (муниципальной службы, службы в государственных организациях и учреждениях) [3, с. 88]. Согласно существующему подходу к государственной службе О.И. Чуприс предлагает следующие виды государственной службы: службу представительных органов, судебскую, прокурорскую и аппаратную. В общей системе государственной службы она выделяет политико-административную службу, военную службу, военизированную службу [4, с. 14]. Таким образом, анализ видов государственной службы, предлагаемых различными учеными в области конституционного права, позволяет сделать вывод о выделении гражданской службы большинством авторов.

Актуальность исследования обуславливается важностью процесса повышения эффективности государственного управления в современных условиях, что, в свою очередь, требует повышенного внимания к осуществлению гражданской службы. Именно от умений гражданских служащих качественно и своевременно решать государственные задачи зависит уровень стабильности и устойчивого развития государства.

Основная часть. Понимание института гражданской службы претерпело значительные изменения в правовой доктрине. Первоначально повсеместно использовался термин «государственная служба» и только в научных публикациях использовалось понятие «государственная гражданская служба». Постепенно это понятие стало появляться и в нормативных документах [5, с. 56].

Анализ современной научной литературы показал, что единообразного подхода к определению гражданской службы не выработано и в настоящее время существуют различные дефиниции исследуемого понятия. Одна из причин различных взглядов на дефиницию заключается в дискуссии по поводу отнесения гражданской службы к той или иной отрасли права. Часть ученых, например, М.А. Ведерникова, называет гражданскую службу особым институтом трудового права, в котором сочетаются общие нормы трудовых правоотношений, а также специфические нормы, которые непосредственно отражают особенности прохождения гражданской службы [6, с. 140]. Также А.В. Гусев рассматривает гражданскую службу исходя из её межотраслевого понимания, однако относит её к виду наемного труда [7, с. 8]. В свою очередь, М.А. Сидорова [8, с. 232] и И.В. Седая рассматривают гражданскую службу с позиций административной составляющей данных отношений. Выделив ряд особенностей гражданской службы, И.В. Седая понимает под этим термином род государственной профессиональной служебной деятельности, состоящей в «организационном, интеллектуальном, прогностическом, аналитическом, контрольном и т.п. обеспечении выполнения полномочий государственных органов», который носит публичный характер и осуществляется исключительно в государственном органе [9, с. 160].

Еще одна группа авторов рассматривает гражданскую службу как отрасль публичного служебного права. Так, С.В. Качушкин рассматривает гражданскую службу как отрасль служебного права, которая «регулирует от-

ношения по поводу обеспечения деятельности органов государственной власти и лиц, находящихся на государственных политических должностях» [10, с. 26]. Схожую позицию поддерживает и О.И. Чуприс, предлагая выделить государственную службу в отдельную отрасль права. Однако, предлагая виды государственной службы, автор отдельно не выделяет гражданскую службу [4, с. 26].

Ученые в области науки конституционного права, в свою очередь, относят гражданскую службу к отрасли конституционного права. Н.М. Казанцев понимает гражданскую службу как организованную группу лиц, осуществляющих свою деятельность в иерархической самовоспроизводящейся системе, специализированных на выполнении управленческой функции государственных органов, с едиными процедурами взаимодействия внутри себя и вовне, общим статусом лиц, исполняющих задачи государственных органов, направления деятельности которых определяются функциями государства [11, с. 8].

Таким образом, в настоящее время гражданскую службу рассматривают с точки зрения трех основных отраслей права: 1) конституционного; 2) административного; 3) трудового права. Также предлагается выделение особой отрасли права – служебное право. Рассмотрение гражданской службы в рамках вышеназванных отраслей права говорит о сложности и особом характере рассматриваемых служебных отношений. С одной стороны, безусловно, это вид деятельности, работа, выполняемая лицом, занимающим определенную должность в той или иной организации, на которого распространяются нормы законодательства о труде. С другой стороны, характер работы, выполняемой данным лицом, более подходит под управленческие, административные отношения. В свою очередь, исходя из определения понятия «государственная гражданская должность» можно сделать вывод, что компетенция и порядок деятельности органов, в которых предусмотрена такая должность, в большей степени регулируется конституционным правом. В этой связи всё еще остаётся актуальным вопрос об отраслевой принадлежности гражданской службы.

Поддерживая позицию С.В. Качушкина, полагаем, что гражданскую службу можно рассматривать как конституционно-правовой институт, связанный «с реализацией органами государственной власти своих компетенций» [10, с. 26]. Как известно, «конституционно-правовые институты – это совокупность однородных и взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, составляющих сравнительно самостоятельную группу» [12, с. 18]. Эти нормы системны, связаны между собой, дополняют друг друга и взаимодействуют между собой. В Конституции Республики Беларусь отсутствуют нормы, которые непосредственно регулируют отношения гражданской службы, однако нормы института гражданской службы просматриваются в рамках институтов главы государства, парламентаризма, правительства, местного управления и самоуправления, судов. Поэтому выделение гражданской службы как института конституционного права полагаем верным.

Другим спорным вопросом в науке конституционного права в рамках подходов к пониманию гражданской службы является обозначение гражданской службы либо как вида государственной службы, либо как подсистемы. Многие ученые выделяют гражданскую службу в особый вид государственной службы, который «может касаться социально-культурного осуществления управленческой деятельности, обеспечения деятельности органов государственной власти и т.д.» [13, с. 4]. Полагаем, что выделение такого вида службы обусловлено выполнением гражданскими служащими особой профессиональной деятельности, которая направлена на стабильность политической ситуации в обществе, регулирование интересов общества в государстве, поддержание общественного порядка [14, с. 69]. Т.М. Макосейчук рассматривает гражданскую службу как подсистему государственной службы, включающую следующие категории: нормативная база, принципы гражданской службы, виды и уровни гражданской службы, порядок поступления и прохождения гражданской службы и др. (широкий смысл). С другой стороны, ученый предлагает рассматривать гражданскую службу как «один из видов служебных правоотношений, с одной стороны, и один из видов профессиональной служебной деятельности, с другой стороны» [15, с. 101]. Полагаем, что в данном случае, отнесение гражданской службы к виду или подсистеме государственной службы не столь значительно. По своей сути, гражданская служба является разновидностью государственной службы, поэтому термин «вид» и «подсистема» являются приемлемыми. Следует также отметить, что гражданская служба отличается от других видов профессиональной деятельности тем, что не является службой конкретному органу государственной власти, а тем более конкретному руководителю. С её помощью реализуется власть государства в интересах общества. По мнению К.С. Анисимова, И.В. Балашкина, гражданская служба является важным элементом системы государственного управления, необходимым условием функционирования государства, инструментом выполнения стоящих перед ним целей и задач. Сложная сущностная характеристика понятия государственной службы обуславливает различия в его определении, на что неоднократно указывалось исследователями [16, с. 52].

Проанализировав научную литературу относительно дефиниции гражданской службы, полагаем, что чаще всего гражданскую службу определяют через понятия «деятельность служащих» или «служебная деятельность». Так, И.А. Василенко утверждает, что гражданская служба чаще всего рассматривается как деятельность определенной категории служащих в органе государственной власти на профессиональной основе, выражающей систему отношений, складывающихся при осуществлении ими полномочий государственных органов [17, с. 67–68]. Также Д.М. Овсянко определяет гражданскую службу как «вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности», в основе которой лежит цель содействия реализации задач и функций конкретного государственного органа, службы, организации, в которой служащий проходит службу» [18, с. 41]. В свою очередь, Д.Ю. Знаменский определяет гражданскую службу как «профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных и региональных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов» [19, с. 9].

В литературе также встречаются следующие определения гражданской службы:

- форма участия граждан в осуществлении целей и функций государства [20, с. 402];
- особый вид управленческой деятельности – государственной;
- форма реализации «связи отношений государства, общества, закона и гражданина»;
- механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти [21, с. 45];
- единство правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института – сообщества, профессиональной корпорации, лиц, практически исполняющих эти функции в соответствии со своим правовым статусом;
- система государственных органов, имеющая своих служащих для выполнения государственных задач и функций;
- деятельность кадрового персонала органов государственной власти с властными полномочиями по осуществлению функций государства, как вне государственного органа, так и внутри него [22, с. 20].

Таким образом, представленные позиции свидетельствуют о разнообразии мнений относительно правовой сущности прохождения гражданской службы, причем различия состоят не только в источниках, но и в методе правового регулирования отношений, связанных с гражданской службой. Безусловно каждая точка зрения имеет место в научной литературе, однако в современных условиях профессиональная составляющая государственной гражданской службы наиболее полно отражает сущность данного института. Именно от профессионализма государственных гражданских служащих зависит эффективность государственного управления. Исходя из конструкции понятия «государственная гражданская служба» можно сделать вывод, что определяющим здесь является понятие «государственная», т.е. гражданская служба должна отражать задачи, функции и основные черты государства, а также обеспечивать их практическое осуществление [23, с. 5]. Следующим важным элементом в определении является «профессиональная деятельность». Под этим подразумевается «вид трудовой деятельности, или вид труда, возникающий вследствие профессионального дифференцирования человеческого труда» [24, с. 310]. Профессиональная деятельность также предполагает наличие специальных теоретических знаний и практических умений, полученных в результате подготовки. Она подразумевает непрерывную деятельность и компетентное исполнение полномочий.

На основе анализа научных дефиниций понятия государственной гражданской службы предлагаем следующее определение: государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную общественно полезную деятельность граждан Республики Беларусь в органах государственной власти, состоящую в реализации задач и функций государственного органа, в которой служащий проходит службу.

Легальные подходы к пониманию гражданской службы отличаются единообразием. Специфика норм конституционного института гражданской службы заключается в том, что их основой являются нормы Конституции и нормы иных нормативных правовых актов [12, с. 18]. Данное положение также закреплено в статье 13 Закона Республики Беларусь «О государственной службе», где указана правовая основа гражданской службы: Конституция Республики Беларусь, Закон «О государственной службе» и иные законодательные акты. Также в статье указано, что на отношения гражданской службы распространяется законодательство о труде, пенсионном обеспечении и иного законодательства [2]. В этом и заключается особенность гражданской службы: она строится на нескольких смежных отраслях права, как и было обосновано выше.

Прежде всего следует отметить Основной Закон Республики Беларусь – Конституцию, положениями которой гражданские служащие должны руководствоваться в первую очередь. Так, анализ ст. 6 Конституции Республики Беларусь показал, что осуществление государственно-властных полномочий в той или иной ветви власти и независимо от органа, в котором лицо осуществляет эти полномочия, будет относиться к служебной деятельности. Вышеназванная статья устанавливает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также декларирует взаимодействие, сдерживание и уравновешивание государственных органов [25]. Не менее важными являются ст. 41 Конституции Республики Беларусь, которой устанавливается право на выбор профессии, рода занятий и работы, а также ст. 39 Конституции Республики Беларусь, устанавливающая равный доступ граждан Республики Беларусь к любым должностям в государственных органах [25]. В обществе и по настоящее время бытует мнение о закрытости государственной службы в плане доступа к государственным должностям, о привилегированности данного вида работы, сложности и даже невозможности поступления без дополнительного патронажа. Однако закрепление в Основном Законе Республики Беларусь вышеназванных положений о возможности поступления на государственную службу граждан Республики Беларусь без каких-либо ограничений и дискриминационных положений свидетельствует о том, что данный вид деятельности не является закрытым, недоступным или же секретным. Наоборот, Конституцией Республики Беларусь подчеркивается равный доступ к государственным должностям в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой каждого. Закрепление положений о государственной службе в Конституции Республики Беларусь свидетельствует о значимости и важности результатов этой деятельности для дальнейшего развития Республики Беларусь.

В Республике Беларусь законодатель исходит из определения гражданской службы через понятие «вид государственной службы», определяя тем самым, что в систему государственной службы входит, в том числе, и гражданская служба. В ст. 4 Закона Республики Беларусь «О государственной службе», отмечается, что государственная гражданская служба – «вид государственной службы, представляющий собой профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь на государственных гражданских должностях, а также на воинских

должностях, подлежащих замещению офицерами, и должностях среднего, старшего и высшего начальствующего состава при их занятии в установленном законодательством порядке государственными гражданскими служащими в государственных органах» [2].

Таим образом, законодатель исходит из определения гражданской службы как вида государственной службы подчеркивая, что эту деятельность могут осуществлять только граждане Республики Беларусь на профессиональной основе. Профессионализм гражданских служащих подразумевает наличие соответствующего образования, компетентности, организаторских способностей и умений грамотно решать управленческие задачи. Гражданская служба имеет профессиональный характер с точки зрения как целей и качества выполняемых действий, так и эффективности исполнения функций [26, с. 62].

Заключение. В доктрине конституционного права нет единого подхода к пониманию гражданской службы. Различия в её определении в основном зависят от принадлежности гражданской службы к той или иной отрасли права, т.к. единая точка зрения на это вопрос ещё не выработана. В этой связи, гражданская служба рассматривается учеными как институт трудового, административного, служебного и конституционного права. Так, в рамках института трудового права, гражданскую службу относят к виду наемного труда. Ученые в области науки административного права рассматривают гражданскую службу как род государственной профессиональной служебной деятельности, которая носит публичный характер и осуществляется исключительно в государственном органе. Отдельными авторами гражданская служба рассматривается в рамках отрасли служебного права, которая регулирует отношения по поводу обеспечения деятельности органов государственной власти и лиц, находящихся на государственных должностях. Изучив существующие позиции, полагаем верным рассматривать гражданскую службу в рамках института конституционного права, т.к. в Конституции Республики Беларусь закреплены основы формирования гражданской службы, установлены некоторые обязанности должностных лиц государственных органов, а также обозначены основополагающие положения гражданской службы.

В доктринальных определениях гражданской службы чаще всего встречаются понятия «деятельность служащих», «служебная деятельность», «профессиональная деятельность», также гражданскую службу определяют как форму участия граждан в осуществлении целей и функций государства, как вид государственной деятельности, как систему государственных органов, имеющую своих служащих для выполнения государственных задач и функций, и т.д. Однако определение гражданской службы через понятие «профессиональная деятельность» является наиболее точным, т.к. лицо, занимающее государственную должность, обладает необходимыми профессиональными знаниями, умениями, навыками.

На основе анализа научных дефиниций понятия гражданской службы предлагаем следующее определение: государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную общественно полезную деятельность граждан Республики Беларусь в органах государственной власти, состоящую в реализации задач и функций государственного органа, в которой служащий проходит службу.

В рамках легального определения гражданской службы, закрепленного в Законе «О государственной службе», гражданская служба рассматривается как вид государственной службы, осуществляемый на профессиональной основе гражданами Республики Беларусь. Соответственно, в рамках легального определения, во-первых, выделяется понятие «государственная», что определяет назначение гражданской службы – реализация государственно-властных полномочий, во-вторых, подчеркивается профессиональная основа гражданской службы, под которой понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и практических навыков. Тем самым, законодатель отделяет гражданскую службу от обычной трудовой деятельности и таким образом предает ей исключительный характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Березко А.А. Доктринальные подходы к определению государственной службы в теории конституционного права // Науч. тр. Акад. управ-я при Президенте Респ. Беларусь. – 2023. – Вып. 25 – С. 247–257.
2. О государственной службе [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 1 июня 2022 г., № 175–3; принят Палатой представителей 12.05.2022 г.; одобр. Советом Респ. 13.05.2022 г. // ЭТАЛЮН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.
3. Краснобаева Л.А. Виды государственной службы // Изв. Гомель. гос. ун-та им. Ф. Скорины. – 2015. – № 2(89). – С. 86–90.
4. Чуприс О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Белор. гос. ун-т. – Минск, 2010. – 46 с.
5. Мингазова З.Р. Постсоветская эволюция понятия «Государственная гражданская служба» // Изв. высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2011. – № 3. – С. 56–57.
6. Ведерникова М.А. Правовая сущность прохождения государственной гражданской службы // Междунар. журн. гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 2(43). – С. 140–143.
7. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2009. – 48 с.
8. Сидорова М.А. Сущность государственной гражданской службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: сб. материалов IV Внутривуз. Круглого стола, Москва, 21 дек. 2018 г. / кол-в авторов. – М.: Изд-во Рос. акад. адвокатуры и нотариата, 2018. – С. 232–235.
9. Седая И.В. Понятие и сущность государственной гражданской службы // Академическая публицистика. – 2020. – № 3. – С. 157–165.

10. Качушкин С.В. Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Рос. гос. торгово-эконом. ун-т. – М., 2011. – 49 с.
11. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: Институционно-функциональный анализ: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2000. – 50 с.
12. Демичев Д.М. Конституционно-правовые институты: содержание, признаки, специфика // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. С.Г. Дробязко, Минск, 11–12 окт. 2012 г. – Минск, 2012. – С. 18–20.
13. Иванова А.А. Государственное и муниципальное управление: решение специальных вопросов: учеб. пособие. – Ижевск: «Jus est», 2013. – 65 с.
14. Ганчина Т.А. Государственная гражданская служба в системе государственной службы Российской Федерации // «VIII Юридические чтения»: материалы Нац. науч.-практ. конф., Саранск, 17–18 нояб. 2022 г. / редкол.: Р.Р. Хайров (отв. ред.). – Саранск, 2022. – С. 67–72.
15. Макосейчук Т.М. Государственная гражданская служба как подсистема (вид) государственной службы Российской Федерации // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. – 2008. – № 8. – С. 100–104.
16. Анисимова К.С., Балашкина И.В. Государственная гражданская служба в системе государственной службы Российской Федерации: понятие и основные черты // Социально-гуманитарные и науки: актуальные проблемы, достижения и инновации: сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Белгород, 28 сент. 2018 г. / под общ. ред. Е.П. Ткачевой. – Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2018. – С. 52–55.
17. Василенко И.А. Государственная и муниципальная служба: учеб. – М.: КНОРУС, 2020. – 300 с.
18. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. – 2. изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2002. – 287 с.
19. Знаменский Д.Ю. Государственная и муниципальная служба: учеб. – М.: Изд. центр «Интермедиа», 2015. – 180 с.
20. Новикова Е.В., Молокова Е.Л. Государственная гражданская служба: функции и классификация // StudNet. – 2022. – № 1. – С. 401–405.
21. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 674 с.
22. Дёмин А.А. Государственная и муниципальная служба: учеб. для акад. бакалавриата и магистратуры. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: «Юрайт», 2019. – 354 с.
23. Иванова А.А. Государственное и муниципальное управление: решение специальных вопросов: учеб. пособие. – Ижевск: «Jus est», 2013. – 98 с.
24. Ангеловский А.А. Анализ понятий профессия, профессиональное сознание, профессиональная деятельность, профессионализм // Изв. Самар. науч. центра Рос. акад. наук. – 2010. – № 5(2). – С. 306–314.
25. 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.
26. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России. – М.: Норма, 2020. – 176 с.

Поступила 23.02.2024

DOCTRINAL AND LEGAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF CIVIL SERVICE

A. BERESKO

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

The civil service as a type of public service is distinguished by many scientists in the field of constitutional law, administrative law and other branches of law. However, a uniform approach in science to the definition of civil service has not been developed, because of discussion about belonging of the civil service to a particular branch of law. In this article, the civil service is considered from the perspective of various branches of law: as an labor law, administrative law, civil service law and constitutional law. The author argues position about belonging of civil service to the branch of constitutional law, also the author argues necessity to consider civil service as a special professional work of citizens, analyzed legislation in order to give a legal definition of civil service, and offers doctrinal definition of civil service.

Keywords: public service, civil service, definition of civil service, approaches to the definition of civil service, doctrinal definition of civil service, legal definition of civil service.