УДК [35.08:061.2](476)

Дашкевич А.Л.,

декан факультета управления — заместитель директора Института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь

УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматривается процесс становления и развития правовой регламентации участия государственных служащих в деятельности общественных объединений в Республике Беларусь. Автором исследованы основные нормативные правовые акты, которые регулировали (регулируют) данный вопрос на рубеже 80—90-х гг. XX в. до настоящего времени. Подчёркивается, что изменения в правовой регламентации участия государственных служащих в деятельности общественных объединений стали следствием закрепления на законодательном уровне многопартийности и политического плюрализма, формирования новой политической системы в условиях становления и развития Республики Беларусь.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, общественные объединения, политическая система, государственные органы.

Общественные объединения являются важным элементом политической системы Беларуси, определяющих во многом устойчивое общественное развитие страны в направлении дальнейшего формирования правового, демократического, социального государства и гражданского общества. Повышению их роли в общественных процессах способствует и количественный рост. По состоянию на 1 июля 2014 года в республике зарегистрировано 15 политических партий, 37 профессиональных союзов, 2567 общественных объединений [1]. В этом контексте развитие правового регулирования участия государственных служащих в деятельности общественных объединений определяет содержание и ограничения свободы объединений применительно к данным лицам.

Следует отметить, что правовая регламентация участия государственных служащих в деятельности общественных объединений является производной от установленного на конституционном уровне характера и содержания политической системы и её состовляющих, места и роли общественных объединений, в первую очередь политических партий, в функционировании государственного механизма. Это объясняется тем, что государственные служащие выступают не только в качестве граждан, то есть частных лиц, но и как лица публично-правового статуса, осуществляющие или обеспечивающие осуществле-

ние публичной власти государства в обществе [2]. В этом смысле развитие правового регулирования участия государственных служащих в деятельности общественных объединений в Республике Беларусь необходимо рассматривать в контексте исторической ретроспективы построения конституционно-правовых основ взаимодействия государственных органов и общественных объединений.

В советский период нашей истории сложилась однопартийная система в которой общественные объединения, рассматривались в качестве "продолжения" государственных органов. Такой подход приводил к огосударствлению общественного сектора, включению его в партийно-государственную систему власти. Соответственно членство в партии и ряде других общественных объединений для многих государственных служащих выступала в качестве необходимого основания для поступления на службу и дальнейшего карьерного роста. При этом в теории и практики советского государственного управления доминировала восприятие государственного служащего, как лица, осуществляющего государственные функции не только в государственных органах, но и в других государственных организациях, учреждениях и предприятиях.

В условиях политики "перестройки" и "гласности" во второй половине 80-х годов XX века остро ставится вопрос о необходимости ликвидации монополии на власть со стороны КПСС-КПБ, закреплению многопортийности и свободы объединений. В соответствии с Законом от 28 июля 1990 года в Конституцию БССР 1978 г. вносятся изменения и дополнения, статьи 6, 7, 49, которые касались общественных объединений, закрепляются в новой редакции [3]. В статье 49 устанавливалось права граждан БССР объединятся в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях. Указанным общественным формированиям гарантировались равные условия для выполнения уставных задач. Закладывались правовые основы ликвидации особого статуса КПСС. В статьях 6 и 7 Конституции предусматривалось, что все политические партии, общественные организации, массовые движения могут принимать участие в выработке политического курса БССР, её социально-экономическом, духовном развитии, в управлении государственными и общественными делами, в рамках Конституций и Законов СССР и БССР. В развитие данного закона 3 октября 1990 г. правительством республики утверждается "Временное положение о порядке образования и деятельности общественных объединений граждан Белорусской ССР» [4], которое предусматривает переход на явачно-регистрационный порядок создания общественных объединений, вместо разрешительного порядка установленного Постановлением Президиума ЦИК БССР от 3 мая 1932 г. "О порядке утверждения уставов обществ и союзов, которые не ставят цели получения прибыли, о порядке их регистрации и надзора за ними" и действовавшего до этого времени [5].

Процесс правового закрепления "отделения" общественных объединений от государственных структур получает свое дальнейшее развитие с принятием. 27 февраля 1991 г. Закона БССР "Об основных принципах народовластия в Белорусской ССР" [6], в соответствии с которым (статьи 9, 11, 12) вводится запрет государственного финансирования политических партий и других общественных объединений, имеющих политические цели, недопускается вмешательство общественных объединений в деятельность государственных учреждений и должностных лиц, также как и вмешательства государственных органов в деятельность общественных объединений, за исключением случаев прямо указанных в законе. Предусматривается, что политические партии и другие общественные объединения, имеющие политические цели, могут осуществлять свою деятельность на государственных предприятиях, учреждениях, арганизациях, только за счёт средств этих объединений, вне рамок рабочего времени их членов. При этом участие или не участие в деятельности общественного объединения не может быть основанием ограничения его прав и свобод или невыполнения обязанностей.

После августовских событий 1991 года принимается пакет документов, направленных на окончательное разрушение советской политической системы в БССР. 25 августа 1991 года Верховный Совет придает статус конституционного закона Декларации о государственном суверенитете, принимаются решения о временном приостоновлении деятельности ЛКСМБ и КПСС-КПБ на территории Беларуси, департизации органов государственной власти и управления, государственных предприятий, учреждений, организаций, национализации собственности КПБ.

В рамках становления Республики Беларусь в качестве суверенного, независимого государства, в условиях появления многопартийной системы начинается формирование национальной законодательной

базы функционирования государственной службы, включая правовое регулирование участия государственных служащих в деятельности общественных объединений. 23 ноября 1993 года принимается Закон "Об основах службы в государственном аппарате"[7], в котором в статье 11 закрепляется права государственных служащих объединяться в профсоюзы. Возможность участия в других видах общественных объединений не предусматривается. При этом устанавливается запрет выполнять имеющие отношение к службе в государственном аппарате указания и поручения политических партий, общественных объединений, на создание в государственном аппарате структур политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели.

В Конституции Беларуси принятой 15 марта 1994 года в статье 36 закрепляется право на свободу объединений. При этом отдельные категории государственных служащих (судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Контрольной палаты Республики Беларусь, органов безопасности, военнослужащие) не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели [8]. В отношении президента предусматривалась необходимость приостановки его членства в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий. Таким образом, конституционные положения определили возможность участия государственных служащих во всех видах общественных объединений, за исключением некоторых категорий госслужащих, которые не могли быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели. Такой же подход был сохранён и в рамках новой редакции Конституции, принятой на референдуме 24 ноября 1996 года. Был только уточнен перечень категорий госслужащих имеющих ограничения. Вместо сотрудников упраздняемой Контрольной палаты указывались сотрудники Комитета государственного контроля. Тем самым законодатель попытался оградить от непосредственного влияния политических партий, иных общественных объединений, преследующих политические цели, определённые сферы государственного управления.

Дальнейшее развитие правового регулирования участия госслужащих в деятельности общественных объединений осуществлялась в рамках уточнения и детализации содержания конституционных норм. В новом Законе «О государственной службе» от 14 июня 2003 года в подп. 1.14 п. 1 статьи 20 закреплена свобода объединений применительно к госслужащим, за исключением случаев, предусмотренных в Конституции [9]. В подп. 1.7 п. 1 статьи 22 данного закона содержится запрет использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы. Содержание указанного ограничения раскрывается в абзаце 7 части 5 статьи 17 Закона «О борьбе с коррупцией» от 20 июля 2006 года [10], где предусмотрен запрет госслужащим выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, иного общественного объединения (за исключением депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов). На государственное должностное лицо возлагается обязанность приостановить свое членство в политической партии, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь исполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии (ч. 5 ст. 17).

Подводя определённые итоги следует указать, что в своем развитии правовая регламентация права госслужащих на свободу объединений в Республики Беларусь опиралась на фундаментальные изменения проходившие применительно к правовому закреплению новой политической системы, основанной на многопартийности и политическом плюрализме. Это обусловило установление определённых ограничений его реализации в отношении как отдельных категорий, так и в целом госслужащих.

Библиографический список

Министерство юстиции Респ. Беларусь.— Минск, 2014.— Режим доступа: http://www.minjust.by/ru/site_menu/news?id=1657.— Дата доступа: 22.09.2014.

Кеник К.И. Правовой статус государственного служащего: понятие и содержание // ИБ «КонсультантПлюс: Беларусь» [Электронный ресурс].— Минск, 2014.

Аб змяненнях і дапаўненнях Канстытуцыі (Асноўнага Закону) Беларускай ССР: Закон Беларускай ССР, 28 ліпеня 1990 г., №212 — XII // Збор Законаў БССР. — 1990.— №22.— Арт. 450.

Аб зацвярджэнні "Часовага пала-

жэння аб парадку ўтварэння і дзейнасці грамадскіх аб'яднанняў грамадзян у Беларускай ССР": Пастанова Савета Міністраў БССР, 3 кастр. 1990 г., №255 // Збор Законаў БССР. — 1990. — №29. — Арт. 565.

Василевич Г.А. Белорусское государство на рубеже веков. 3-е изд. дополн. / Г.А. Василевич; Белорусский государственный университет. — Минск: Право и экономика, 2008. — С. 22.

Аб асноўных прынцыпах народаўладдзя ў БССР: Закон БССР, 27 лютага 1991 г., №651-XII // Ведамасці Вярхоўнага Савета БССР. — 1991. — №1. — Арт. 129.

Об основах службы в государственном аппарате: Закон Республики Беларусь, 23 ноября 1993 г. № 2581-XII // ИБ «КонсультантПлюс: Беларусь» [Электронный ресурс]. — Минск, 2014.

Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г., №2875-XII // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. — 1994. — № 9. — Ст.144.

О государственной службе: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З // ИБ «КонсультантПлюс: Беларусь» [Электронный ресурс]. — Минск, 2014.

О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь, 20 июля 2006 г. // ИБ «КонсультантПлюс: Беларусь» [Электронный ресурс]. — Минск, 2014.

Referens

1. The Ministry of Justice of the Republic of Belarus. — Minsk, 2014. — Access mode: http://www.minjust.by/ru/site_menu/news?id=1657. — Access date: 22.09.2014.

2. Kenik K.I. The legal status of a civil servant: its notion and meaning // Data Bank "Consultant Plus: Belarus" [Electronic resource]. — Minsk, 2014.

3. On the changes and amendments to the Constitution (the Basic Law) of the Byelorussian Soviet Socialist Republic: the Law of the Byelorussian Soviet Socialist Republic, 28th July, 1990, № 212— XII // Code of Laws of the Byelorussian Soviet Socialist Republic. — 1990. — №22. — Article 450.

4. On the approval of "The temporary state concerning the order of formation and activity of public organizations among citizens in the Byelorussian Soviet Socialist Republic": the Resolution of the Council of Ministers of the Byelorussian Soviet Socialist Republic, 3rd October, 1990, №255 // Code of Laws of the Byelorussian Soviet Socialist Republic. — 1990. — №29. — Article 565.

5. Vasilevich G.A. The Belarusian state at the turn of the century. 3rd edition supplemented / G.A.Vasilevich; The Belarusian State University. — Minsk: Law and economics, 2008. — 22 p.

6. On the main principles of democracy in the Byelorussian Soviet Socialist Republic: the Law of the Byelorussian Soviet Socialist Republic, 27th February, 1991, №651— XII // Bulletin of the Supreme Soviet of the Byelorussian Soviet Socialist Republic. — 1991. № 1. Article 129.

7. On the basics of service in the state machinery: the Law of the Republic of Belarus, 23rd №ovember, 1993, № 2581— XII // Data Bank "Consultant Plus: Belarus" [Electronic resource]. — Minsk, 2014.

8. The Constitution of the Republic of Belarus, 15th March 1994, №2875— XII // Bulletin of the Supreme Soviet of the Byelorussian Soviet Socialist Republic. — 1994. № 9.-Article 144.

9. On civil service: the Law of the Republic of Belarus, 14th June, 2003, № 204-З // Data Bank "Consultant Plus: Belarus" [Electronic resource]. — Minsk, 2014.

10. On the fight against corruption: the law of the Republic of Belarus, 20th July, 2006. // Data Bank "Consultant Plus: Belarus" [Electronic resource]. — Minsk, 2014.

Dashkievich A.L., — Dean of the Faculty of Management — Deputy Director of the Institute of Management Academy of Public Administration under the President of Belarus

PUBLIC SERVANTS' PARTICIPATION OF IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ASSOCIATIONS OF THE REPUBLIC OF BELARUS: HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

The process of formation and development of legal regulation of civil servants' participation in the activity of public organizations in the Republic of Belarus is considered in the article. The author has examined the main normative acts which have been regulating this issue since the turn of the 1980—90s in the 20th century to our time. It is stressed that changes in the legal regulation of civil servants' participation in the activity of public organizations resulted from the attachment the multi-party system and political pluralism to the legislature, the formation of a new political system under conditions of formation and development of the Republic of Belarus.

Key words: a civil servant, civil service, public organizations, political system, public authorities.