

Various approaches to defining the concept and content of the evaluation of the effectiveness of organizational and management activities of internal affairs agencies, its relationship with the evaluation of law enforcement activities are considered.

Conclusion that the management efficiency of internal affairs bodies can be understood in the broadest sense (as affectivity and efficiency of the functioning of the system of internal affairs agencies to achieve the target goals) as well as in the narrow sense (as efficiency of activity of the head and his administrative staff on implementation of administrative functions).

Basic groups of criteria for evaluation of the effectiveness of organizational and management activities of internal affairs agencies (construction of the managing staff; the state and quality of the management process; efficiency of the head's work) are distinguished and their content characteristics is given. The analysis of the current state of departmental legal regulation of determination of criteria and indicators of efficiency of management activities of the internal affairs bodies is carried out and measures to improve this area are proposed.

Keywords: evaluation of the effectiveness of activities of internal affairs agencies; evaluation criteria and indicators; functions of evaluation criteria; subjects of evaluation; external and internal evaluation; evaluation of organizational and management activities of the internal affairs agencies.

УДК 342.9

С.Ю. Дегонский, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: degonskii@mail.ru)

ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТОВ О СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Рассматриваются имеющиеся в юридической науке подходы к определению порядка и условий заключения контрактов. Акцентируется внимание на особенностях прохождения службы в органах внутренних дел и необходимости усовершенствования правового регулирования таких общественных отношений.

Анализируются теоретические разработки, зарубежный опыт правового регулирования отношений при прохождении государственной правоохранительной службы. Предлагается авторская позиция усовершенствования порядка и условий заключения контрактов о службе в органах внутренних дел Республики Беларусь.

Ключевые слова: органы внутренних дел, полиция, милиция, контракт, служба, государственная служба.

После распада в 1991 г. СССР и обретения Республикой Беларусь государственного суверенитета начался новый этап развития правового регулирования отношений службы в ОВД в рамках уже независимого государства. Принятие нового Положения о прохождении службы личным составом органов внутренних дел было вызвано объективными причинами, связанными с происходящими в обществе и государстве переменами. С относительно небольшим перерывом во времени были приняты постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 1991 г. № 485 и 28 февраля 1994 г. № 113, которыми были утверждены соответствующие Положения. Нововведением Положения 1994 г. стало комплектование должностей рядового и младшего начальствующего состава на договорной (контрактной) основе.

В теории и правоприменительной практике является дискуссионным вопрос о том, что первично: акт назначения на должность или заключаемый контракт?

В п. 11 Положения о прохождении службы в ОВД, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2013 г. № 133 (далее – Положение), выделен ряд обстоятельств, с которыми законодатель связывает начало службы. В зависимости от категории принятых на службу граждан это может быть: дата вступления в силу контракта о службе в ОВД или день назначения на должность; день зачисления в учреждение образования; день, указанный в предписании о прибытии к новому месту службы. В п. 23 Положения предусмотрено, что прием на службу осуществляется на основании контракта о службе приказом Министра или другого начальника согласно компетенции, определяемой Министром. Однако фактически правоотношения при прохождении службы между сотрудником и ОВД возникают после издания приказа о назначении на должность, а контракт заключается после этого. Аналогичную ситуацию отмеча-

ют и отечественные ученые-административисты в области государственной службы [1, с. 143; 2, с. 110–111; 3, с. 215].

По опыту российского законодателя в соответствии со ст. 13 и 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приоритет при поступлении на государственную гражданскую службу отдается именно административному акту о назначении на должность, когда сначала издается акт, а потом заключается контракт. Данной позиции придерживаются многие отечественные и зарубежные ученые [3–6].

На наш взгляд, исходя из административной сущности отношений при прохождении службы в ОВД, первичным правильно считать именно акт назначения на должность, служащий основанием для заключения контракта, который, по мнению Д.М. Овсянко, является приложением к государственному акту назначения [5, с. 69].

В целом представляется, что контрактная форма найма не в полной мере согласуется с прохождением службы в ОВД. Так, уже при поступлении на службу и принесении присяги на сотрудника возлагается большой объем требований и ответственности за их невыполнение, и самое ценное – жизнь сотрудника – переходит из категории личных прав в категорию публичных: «принадлежит» гражданам, обществу и государству. В этом аспекте такая позиция, что срочный трудовой договор – контракт – может быть не продлен с сотрудником по истечении установленного срока без объяснения причин по меньшей мере несправедлива. Вкладываемый в текст присяги смысл беззаветного служения интересам граждан, общества и государства выхолащивается контрактом, переводит смысл службы в разряд «оказания услуг» населению, т. е. из правоохранительной она трансформируется в «сервисную», носящую обслуживающий характер.

Расширение сферы применения контрактов и распространение их на такие разновидности государственной службы, как военная и военизированная, которые являются предметом правового регулирования административного права, дополнительно свидетельствует о том, что существование контрактной формы не влияет на административно-правовую природу государственной службы [3, с. 10].

Вместе с тем стоит согласиться с позицией О.И. Чуприс о том, что в отношении большинства государственных служащих целесообразно отказаться от контрактной формы государственно-служебных отношений с установлением бессрочного порядка ее прохождения [3, с. 215]. Сходной точки зрения придерживается и О.В. Лавриненко, признавая необходимость заключения с сотрудником ОВД бессрочного трудового договора и лишь в исключительных случаях установления его срока [7, с. 186]. В.Б. Гайдов также обосновывает вывод о необходимости заключения контракта о службе в ОВД, как правило, на неопределенный срок, с закреплением в нем исчерпывающего перечня субъективных обязанностей (включая обязательства после прекращения действия контракта) и прав сторон, а также дополнительных условий, не противоречащих законодательству о службе в ОВД [8, с. 9]. При этом С.А. Балашенко справедливо полагает, что при контрактной форме найма появляется жесткая зависимость от субъективизма руководителя и нарушаются другие принципы государственной службы [9, с. 12].

Контрактно-срочная модель, по мнению С.В. Михелькевича, с которым также следует согласиться, противоречит правоохранительной природе милицеской службы. Принятие лиц на государственную службу означает возникновение публично-правовых отношений между данным лицом и государством. В то же время сущность контракта как основания служебной деятельности заключается в порождении им частно-правовых отношений в ходе ее осуществления. Как следствие, имеет место определенный конфликт между публично-правовыми особенностями организации, осуществлением государственной службы и частно-правовым содержанием контракта.

Существование контракта в определенном смысле сводит службу к простой профессиональной деятельности, выраженной в категориях наемного работника и работодателя. Это выхолащивает высокий нравственный и морально-этический смысл службы государству [10, с. 19]. В частности, Р.В. Нагорных отмечает, что последняя строится на основе неатативных начал – патриотизма, служебного долга, ответственного служения Отечеству [11, с. 19].

Согласно результатам проведенного анкетирования более половины респондентов считают сроки заключения контрактов основанием для руководителя без объяснения причин уволить сотрудника по их окончании. Кроме того, 52 % сотрудников указывают на различие закрепленных в контракте и тексте присяги понятий. При этом практически четверть опрошенных обращают внимание на несогласованность требований контракта и присяги, подчеркивая особую

значимость содержания последней, обязывающей сотрудников «не щадя своей жизни, охранять права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств». Таким образом, большинство опрошенных поддерживают позицию о целесообразности бессрочных контрактов, заключаемых с сотрудником ОВД.

Для ФРГ, например, характерна модель пожизненного найма, суть которой состоит в непрерывном характере службы и отсутствии контракта: гражданин принимается на службу на относительно неограниченный срок до достижения пенсионного возраста (65 лет), но даже после выхода на пенсию сохраняет особый статус и привилегии государственного служащего [10, с. 18].

Основой подобных служебных отношений является реализация принципа «службы и верности». Как следствие, сущность служебных отношений раскрывается не только посредством публично-правовых отношений, в которые вступает гражданин с государством, но и при помощи общественно-идеологических категорий, характеризующих принципы «службы и верности». Гражданин, поступающий на службу, изначально мотивирован на пожизненное служение гражданам, обществу и государству [10, с. 18–19].

С точки зрения эффективности управления персоналом ОВД представляется закономерной и обоснованной позиция российского законодателя в этой части. Так, в ч. 2 ст. 22 Закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что контракт может заключаться на неопределенный срок или на определенный срок. В ч. 3 данной статьи установлено, что контракт, заключенный на неопределенный срок, действует до достижения сотрудником предельного возраста пребывания на службе в ОВД. При этом законодатель также закрепляет обязанность заключения срочного контракта в ч. 5 в 12 пунктах, и также в соответствии с п. 1 «с гражданином, впервые поступающим на службу в органы внутренних дел для замещения должности в органах внутренних дел заключается контракт на четыре года, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О полиции»». В ч. 6 конкретизировано, что «срочный контракт заключается в случаях, когда правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом замещаемой должности в органах внутренних дел или условий прохождения службы».

Таким образом, с учетом вышеизложенного считаем, что заключение контракта о службе в ОВД до достижения сотрудником предельного возраста пребывания на службе необходимо закрепить. Это будет, с одной стороны, служить гарантией его правовой защиты, а с другой – повышению престижа данного вида государственной службы.

Обращая внимание на сложность и спорность нормативного закрепления правоотношений при замещении должностей в ОВД, следует отметить также несовершенство, в том числе определенную коллизию, норм в отечественном законодательстве, регламентирующем заключение контрактов с сотрудниками ОВД.

Так, в п. 30 Положения о прохождении службы в ОВД установлено, что «условия контракта о службе не могут ухудшать социальное и правовое положение сотрудника по сравнению с законодательством». Развитием этой нормы стало закрепление в п. 36 названного Положения срока действия контракта о службе: от 1 года до 5 лет. Данный срок не противоречит требованиям общего законодательства о труде (ст. 17 ТК Республики Беларусь) и постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 4 «О практике рассмотрения судами трудовых споров, связанных с контрактной формой найма работников» (п. 11).

Вместе с тем некоторую двусмысленность в определении сроков заключения контрактов с гражданами и сотрудниками, зачисляемыми в учреждения образования МВД, имеет предписание Положения о прохождении службы в ОВД: контракт с такими лицами должен предусматривать обязанность прохождения ими службы в течение срока получения данного образования в учреждении образования МВД и 5 лет службы после получения образования, а также возмещение средств, затраченных МВД на их подготовку (п. 37 Положения).

В приложениях 2, 3, 4 к постановлению МВД Республики Беларусь от 8 июня 2012 г. № 164 «О некоторых вопросах заключения контрактов о службе в органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Постановление № 164) приведены типовые формы контрактов о службе в ОВД на период получения образования в учреждениях образования и пяти либо двух (для заочной формы обучения) лет после их окончания. Фактически суммарный срок, на который заключается контракт дневной форме получения образования, составляет 9 лет (8 лет для послевузовско-

го образования – адъюнктуры) и 7 лет при обучении заочно. Указанные сроки зафиксированы в контракте, определяющем даты его вступления в силу и окончания. Очевидно, что они превышают предельно допустимые для заключения контрактов сроки. При этом в п. 11 вышеуказанного постановления Пленума Верховного Суда разъяснено, что если контракт заключен на срок свыше пяти лет, то по истечении указанного срока трудовые отношения считаются продолженными на неопределенный срок, что согласно ст. 40 ТК дает «право расторгнуть трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, предупредив об этом нанимателя письменно за один месяц».

Названные коллизии обусловлены, на наш взгляд, неверной интерпретацией нормы п. 37 Положения о прохождении службы в ОВД в локальном акте – Постановлении № 164. Согласно ему срок «отработки» после обучения включен в общий срок действия контракта, а не выступает в качестве условия действительности заключаемого контракта в связи с обучением.

Необходимо обратить внимание и на правовую ситуацию, когда, например, сотрудники ОВД после окончания высших учебных заведений МВД Республики Беларусь в дневной форме и обязательного прохождения службы еще в течение 5 лет по Правилам поступления в адъюнктуру (одно из условий – не менее 3 лет практической деятельности) переводятся в учреждение образования для получения послевузовского образования. В таком случае с ними согласно п. 6 Инструкции о порядке заключения контракта о службе в ОВД Республики Беларусь заключается новый контракт о службе. Данный новый контракт является основанием для прекращения действия предыдущего, заключенного с сотрудником при получении высшего образования I степени, по которому он еще не отработал 5 лет (подп. 38.3 п. 38 Положения о прохождении службы в ОВД). В случае досрочного отчисления сотрудника из адъюнктуры и увольнения из ОВД фактически взыскать средства, потраченные государством на обучение сотрудника, получившего высшее образование I степени, не представится возможным в силу прекращения действия, соответствующего контракта по указанному основанию.

Необходимо отметить, что, обучаясь в учебных заведениях МВД, сотрудники замещают определенные должности в системе МВД и на них распространяется общий правовой статус сотрудников ОВД, поскольку они несут службу, т. е. реализовывают задачи и выполняют функции ОВД. Указанное дает повод для признания содержания контрактов для получения образования в качестве не основных, а дополнительных условий прохождения службы в ОВД. Таким образом, условия обучения должны быть оформлены в виде дополнительных соглашений к основным заключенным контрактам о службе в ОВД.

Российский законодатель избежал подобных коллизий, закрепив в ч. 3 ст. 23 Закона о службе в органах внутренних дел Российской Федерации позицию о том, что в контракте предусматривается обязательство гражданина заключить контракт о последующей службе в ОВД или обязательство сотрудника проходить службу в органе внутренних дел, направившем его на обучение, на срок в зависимости от уровня получаемого образования. Данное условие также отражено в типовой форме заключаемых с сотрудником контрактов о прохождении службы в ОВД Российской Федерации, закрепленной приказом МВД РФ от 1 февраля 2018 г. № 50. В частности, в вышеуказанном приказе образец контракта имеет единую форму, и только лишь для отдельных аспектов прохождения службы, как, например, обучение в учебном заведении МВД, имеются соответствующие для заполнения пункты: «4. Гражданин (сотрудник) обязуется: 4.12. Заключить контракт о последующей службе в органах внутренних дел или проходить службу в органе внутренних дел, направившем его на обучение, на период...».

С учетом изложенного считаем целесообразным с сотрудниками, с которыми были заключены контракты на период обучения в учреждениях образования МВД и на срок обязательной службы после обучения (более 5 лет в сумме), заключить новые контракты на срок, определяемый в зависимости от уровня полученного образования.

Кроме того, необходимо принять меры по усовершенствованию законодательства Республики Беларусь в рассматриваемой сфере, разработав типовую форму контрактов, позволяющую исключить указанные выше правовые коллизии.

Список использованных источников

1. Кеник, К.И. Дисциплинарная ответственность: основания и виды / К.И. Кеник // Пром.-торговое право. – 2006. – № 5. – С. 142–147.

2. Кеник, К.И. Правовое регулирование труда государственных служащих / К.И. Кеник. – Минск : Дикта, 2006. – 347 с.
3. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск : Право и экономика, 2009. – 310 с.
4. Костенников, М.В. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы и противодействие коррупции / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Вестн. Всерос. ин-та повышения квалификации МВД России. – 2015. – № 3. – С. 49–57.
5. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д.М. Овсянко. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2007. – 301 с.
6. Трынченков, А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: по материалам Западной Сибири : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Трынченков. – Томск, 1999. – 267 л.
7. Лавриненко, О.В. Специальное трудовое законодательство о службе в органах внутренних дел: проблемы и пути их преодоления / О.В. Лавриненко // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2009. – № 2. – С. 184–188.
8. Гайдов, В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Б. Гайдов ; Ом. Акад. МВД России. – Омск, 2001. – 22 с.
9. Балашенко, С.А. Правовые вопросы совершенствования государственного управления / С.А. Балашенко // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16–17 июня 2005 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Васелевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 11–14.
10. Михелькевич, С.В. Административно-правовые модели регулирования и оптимизации службы в органах полиции (милиции) федеративного государства: сравнительно-правовой анализ теории и практики ФРГ и Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.В. Михелькевич ; Моск. ун-т МВД Рос. Федерации. – М., 2010. – 24 с.
11. Нагорных, Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Р.В. Нагорных ; Моск. гос. юрид. ун-т. – М., 2016. – 40 с.

Дата поступления в редакцию: 29.10.19

S.Y. Degonsky, *Candidate of Juridical Sciences, Senior Lecturer at the Department of Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

FEATURES OF CONCLUDING SERVICE CONTRACTS IN INTERNAL AFFAIRS BODIES

The approaches to determining the procedure and conditions for concluding contracts available in legal science are examined. Attention is focused on the features of serving in the Internal Affairs Bodies and, as a consequence, the need to improve the legal regulation of these public relations.

The theoretical developments, the foreign experience of legal regulation of relations during the state law enforcement service are analyzed, the author's position is proposed to improve the procedure and conditions for concluding service contracts in the Internal Affairs Bodies of the Republic of Belarus.

Keywords: Internal Affairs Bodies, police, militia, contract, service, public service.

УДК 342.9

А.Г. Жемайтук, *начальник управления Департамента охраны МВД Республики Беларусь по охране дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств (e-mail: mr.zhemaytuk@mail.ru)*

ПОНЯТИЕ, ОСНОВАНИЕ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ И КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Исследуется система государственных органов в сфере защиты дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Республике Беларусь. Определены этапы принятия под защиту дипломатических и консульских объектов, способы и формы осуществления защиты дипломатических объектов.