

вания, способные применительно к специфике информационного обеспечения деятельности ОВД обеспечить выполнение поставленных задач.

Специфика общественных отношений (а применительно к рассматриваемой области это общественные отношения по поводу информационного обеспечения деятельности ОВД) определяет особенности их правового регулирования и характер АПР.

Основу АПР составляют правовые нормы, систематизированные по предмету правового регулирования, а также по его структурным составляющим – правовым статусам субъектов и объектов правоотношений, режимным правилам, режимным гарантиям. Как правило, это совокупность правовых норм не относится к какой-либо области правового регулирования.

АПР информационного обеспечения деятельности ОВД имеет ярко выраженную целевую направленность.

Основу АПР информационного обеспечения деятельности ОВД составляют режимные правила, которые определяют порядок поведения субъектов и функционирования объектов правоотношений. В сфере информационного обеспечения к режимным правилам могут относиться административные регламенты, инструкции, положения и т. п. В связи с тем, что правоотношения по поводу информационного обеспечения деятельности ОВД являются сложными, относятся ко множеству субъектов и объектов правоотношений, АПР, регулирующий правоотношения в рассматриваемой сфере, должен быть комплексным.

Правовой статус ОВД в сфере информационного обеспечения должен быть не только закреплен в актах законодательства, но и отражен в соответствующих положениях об ОВД, их структурных подразделениях. Большое значение для организации информационного обеспечения ОВД имеет принятие соответствующих регламентов, процедур, которые устанавливают процесс информационного обеспечения, определяют его процедуры.

АПР информационного обеспечения деятельности ОВД должен обеспечивать создание объективных условий для выполнения ОВД задач, возложенных на них Конституцией, Законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», иными нормативными правовыми актами, а также локальными актами.

УДК 342.91

Г.Г. Рыхлицкий

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В ЧАСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТОВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ, В ТОМ ЧИСЛЕ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Заключение контракта о службе в органах внутренних дел (далее – контракт о службе) является одним из условий приема граждан на службу в органы внутренних дел Республики Беларусь и элементом административно-правового статуса сотрудника. Обязанность заключения начальником органа внутренних дел с сотрудником или гражданином, принимаемым на службу, контракта о службе предусмотрена гл. 4, а также п. 16, 23, 25, 26 и рядом других пунктов Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 (далее – Положение о прохождении службы).

Следует заметить, что до принятия Положения о прохождении службы заключение контракта о службе не было обязательным. Введение соответствующих норм законодательства позволяет говорить о стремлении законодателя к унификации института государственной службы, ведь Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) заключение контракта с государственным служащим рассматривается в качестве неотъемлемой составляющей государственной службы. Само по себе наличие такого контракта должно способствовать более четкому определению прав, обязанностей и ответственности сторон, его заключивших, установлению конкретных оснований для его продления и прекращения, реализации гарантий правовой и социальной защиты государственных служащих, а также индивидуализации отдельных элементов прохождения государственной службы, исходя из ее особенностей.

Вышеизложенное, возможно, и не являлось бы предметом многочисленных научных дискуссий, если бы речь шла об обычном трудовом контракте или его разновидности. Однако проблема заключается в том, что государственная служба, в том числе и служба в органах внутренних дел, регулируется нормами различных отраслей права: конституционного, административного, трудового, избирательного и т. д.

Традиционно государственная служба рассматривается учеными с двух позиций: как вид трудовой деятельности, т. е. институт трудового права, и как административно-правовой институт. Мы разделяем точку зрения большинства авторов, которые обоснованно полагают, что основу отношений, связанных с государственной службой, составляют нормы административного права. На это в первую очередь указывает публичный характер государственной службы, ее непосредственная связь с государством, решение задач и выполнение функций государственного управления. Как справедливо замечает О.И. Чуприс, государственная служба учреждена не с целью создания возможностей для реализации способностей граждан к труду и удовлетворения их потребностей, а наоборот, трудовая деятельность явилась средством достижения целей государственной службы.

Характер правоотношений государственной службы соответственно должен определять и правовую природу контракта, заключаемого с государственным служащим, тем более что содержательная часть этого контракта, исходя из практики их заключения, представляет собой, как правило, изложение в обобщенном и систематизированном виде норм законодательства о государственной службе без возможности существенной индивидуализации условий и порядка прохождения службы. Другими словами, влияние государства на нормативное урегулирование отношений, связанных с государственной службой, осо-

бенно в плане прав, обязанностей, ответственности и ограничений для государственных служащих, оснований прекращения государственной службы, очень велико, а свободное волеизъявление сторон, заключающих контракт, крайне ограничено.

Таким образом, в отличие от обычного трудового контракта, имеющего ярко выраженный диспозитивный характер регулирования правоотношений, основу контракта с государственным служащим составляет императивный метод правового регулирования. Следовательно, по своей правовой природе он носит в целом административно-правовой характер, несмотря на наличие в нем ряда элементов трудового договора. На эту особенность обращают внимание большинство ученых-административистов (О.И. Чуприс, Н.С. Климкин, Д.М. Овсянко и др.). Контракт в данном случае, по мнению О.И. Чуприс, служит лишь правовой формой, облекающей административное содержание существующих общественных отношений.

В то же время анализ действующего законодательства о труде и о государственной службе (например, ст. 30–32 Закона о государственной службе) показывает, что под контрактом с государственным служащим понимается трудовой договор, т. е. соглашение нанимателя с работником по выполнению трудовой функции, но никак не договор между государством в лице руководителя государственного органа и государственным служащим по реализации государственных задач.

Представляется, что такой подход законодателя не совсем правильный. Несомненно, взаимосвязь норм административного и трудового права должна присутствовать, но все же полагаем, что не следует контракт с государственным служащим полностью отождествлять с трудовым контрактом. Попытка унификации контракта с государственным служащим и трудового контракта, заключаемого в соответствии с законодательством о труде, ведет к неправильному пониманию самой сущности государственной службы, ее роли и предназначения в обществе.

Целесообразно, по нашему мнению, учесть в Законе о государственной службе данную особенность посредством применения термина «служебный контракт». Это позволило бы более точно сформулировать понятие контракта с государственным служащим как договора между государством и государственным служащим по реализации задач и функций государства, акцентировать внимание на его административно-правовой природе, производной от которой как раз и является непосредственно трудовая функция.

Отграничив служебный контракт от трудового договора, можно было бы, например, снять ограничения в части максимального срока заключения служебного контракта, позволив заключать его в отдельных случаях на неопределенный срок по аналогии с законодательством о государственной службе в Российской Федерации, что способствовало бы реализации принципов профессионализма и компетентности государственных служащих, стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти, экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих.

Особенно актуальна данная проблема для органов внутренних дел, служба в которых является видом государственной службы. Специфика ее связана с риском для жизни и здоровья, физическими и психологическими перегрузками, частым привлечением к сверхурочной работе. Как показывает практика, только профессиональная адаптация молодого специалиста составляет от трех до пяти лет службы. Установление пятилетнего максимального срока действия контракта о службе (часто контракт о службе заключается и на меньший срок) ведет к частой сменяемости кадров, росту социальной напряженности среди сотрудников, злоупотреблений со стороны должностных лиц, заключающих контракт о службе, нестабильности служебных отношений. Еще необходимо учесть и колоссальные затраты бюджетных средств на подготовку сотрудников. В конечном итоге возможность заключения контракта о службе на неопределенный срок является одним из вариантов решения вышеуказанной проблемы. При этом в Положении о прохождении службы целесообразно предусмотреть исчерпывающий перечень случаев, когда такой контракт не может быть заключен (например, при замещении должностей по конкурсу).

УДК 342.9

Д.П. Семенюк

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Важными задачами органов внутренних дел как государственных правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающих общественную безопасность являются профилактика, выявление, пресечение административных правонарушений, ведение административного процесса в соответствии с их компетенцией. В связи с этим совершенствование правовой регламентации деятельности органов внутренних дел по ведению административного процесса является одним из актуальных и практически значимых вопросов правоприменительной практики.

Для формирования системы законодательства в любой сфере жизнедеятельности необходимо четкое определение предмета правового регулирования. Для этого прежде всего необходима конкретизация общественных отношений, на которые распространяется действие нормативных правовых актов.

Предметом правового регулирования ведения административного процесса органами внутренних дел являются общественные отношения, возникающие по поводу совершения административных правонарушений, противодействие которым законодательством отнесено к их компетенции. Само понятие «ведение административного процесса» в КоАП не раскрывается. Однако в ст. 1.4 ПИКоАП определяется, что административный процесс – это установленный ПИКоАП порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении. Орган же, ведущий административный процесс, – государственный орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, должностное лицо, в пределах своей компетенции составляющее протокол об административном правонарушении и ведущее подготовку дела об административном правонарушении либо налагающее административное взыскание.