



## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

---

---

УДК 351.74

*С.Ю. Дегонский, адъюнкт научно-педагогического факультета  
Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: degonskii@mail.ru)*

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БЕЛАРУСИ (с 1991 г. по настоящее время)

*Рассматриваются вопросы особенностей правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел. Делается акцент на интегрированности правового регулирования прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь в процесс развития государства. Обосновывается необходимость устранения пробелов в соответствующем законодательстве.*

*Ключевые слова: органы внутренних дел, служба, государственная служба, прохождение службы, военизированный, правовое регулирование.*

После распада в 1991 г. СССР и обретения Республикой Беларусь суверенитета начался новый этап в развитии правового регулирования отношений службы в органах внутренних дел (ОВД) уже независимого государства. Принятие нового Положения о прохождении службы было вызвано объективными причинами происходящих изменений в обществе и государстве. 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, утвердившие последовательно Положения о прохождении службы личным составом органов внутренних дел. Среди нововведений последнего Положения необходимо отметить следующее: должности рядового и младшего начальствующего состава стали комплектоваться на договорной (контрактной) основе; не могли быть приняты на службу граждане, совершившие умышленные преступления; для лиц, принятых в ОВД и являвшихся кандидатами на службу, устанавливался испытательный срок (до одного года), в течение которого они должны были пройти первоначальную подготовку и подтвердить свою пригодность для работы в ОВД; не разрешалось проходить службу в одном и том же ОВД лицам, состоящим между собой в близком родстве, если их служба была связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; аттестация среднего, старшего и высшего начальствующего состава проводилась один раз в пять лет, предельный возраст нахождения на службе был установлен соответственно: до подполковников милиции включительно – 45 лет, полковникам милиции – 50, генерал-майорам и генерал-лейтенантам милиции – 55. Отдельным пунктом разрешалось лицам рядового и начальствующего состава для реализации своих служебно-трудовых, социально-экономических прав и интересов состоять в профессиональных объединениях. Положением были введены совершенно новые для правового регулирования прохождения службы в ОВД институты временного исполнения обязанностей по должности, зачисления в распоряжение начальника.

Указанные новшества укрепили особый правовой статус сотрудников ОВД, подчеркнув значение последних в качестве специфических органов государственного управления, требующих соответствующего правового регулирования. Видится обоснованным и неслучайным, что к служащим государственного аппарата на основании Декрета Президента Республики Беларусь от 9 сентября 1997 г. № 16 «О некоторых мерах по упорядочению материального и социального обеспечения служащих государственного аппарата и приравненных к ним лиц» были приравнены и сотрудники ОВД.

Данная позиция получила развитие в п. 1 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г. № 671 (Положение), где впервые закреплялось, что «служба в органах внутренних дел является видом государственной службы в Республике Беларусь». Положение, состоящее из 172 пунктов, несмотря на наличие более 25 отсылочных норм, объединяло широкий круг вопросов прохождения службы в ОВД. Так, служба в ОВД декларировалась как вид государственной службы, но в гл. 10 Положения «служебная дисциплина, внутренний распорядок и рабочее время» использовались понятия трудового права: рабочее время, рабочий день, компенсация. Среди норм, содержащихся в данном нормативном правовом акте (НПА), необходимо отметить п. 32, где закреплялось, что «прием граждан призывного возраста на службу в органы внутренних дел осуществляется только на контрактной основе, предусматривающей обязанность прохождения ими службы в органах внутренних дел сроком не менее пяти лет». Также в п. 43, 44 закреплялось, что контракты с гражданами, назначаемыми на должности рядового и младшего начальствующего состава, заключаются не менее чем на 3 года, а контракты с гражданами, назначаемыми на должности среднего, старшего и высшего начальствующего состава, заключаются на срок 3, 5 или 10 лет. С одной стороны, в указанных правовых нормах прослеживалась позиция законодателя по закреплению сотрудников на службе в ОВД путем заключения контрактов на длительные сроки: от 3 до 10 лет, а также созданию своего рода гарантий, обеспечивающих длительность служебных отношений. С другой стороны, законодатель частично пытался унифицировать правовое регулирование прохождения службы в ОВД с регулированием аналогичных отношений при прохождении «гражданской» государственной службы на основании Закона от 23 ноября 1993 г. № 2581-XII «Об основах службы в государственном аппарате», согласно ст. 15 которого с государственным служащим мог быть заключен контракт на срок до 15 лет. Вместе с тем срок контракта – 10 лет (по законодательству о государственной службе – 15 лет) – превышал общий срок срочных трудовых договоров (5 лет) согласно Трудовому Кодексу Республики Беларусь. И хотя предусматривалось, что «трудовой кодекс применяется к трудовым и связанным с ними отношениям отдельных категорий работников (военнослужащих, служащих государственного аппарата и др.) в случаях и пределах, предусмотренных специальными законодательными актами, определяющими их правовой статус», на наш взгляд, спорной видится позиция законодателя, когда требования НПА низшей юридической силы не согласовывались с ТК, юридически более сильным. Указанные сроки заключения контрактов были изменены в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (Закон о государственной службе). Кроме того, в п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 4 «О практике рассмотрения судами трудовых споров, связанных с контрактной формой найма работников» было указано, что максимальный срок контракта не может превышать пятилетнего срока, установленного ст. 17 ТК Республики Беларусь для срочного трудового договора, а если контракт заключен на срок свыше пяти лет, то по истечении указанного срока трудовые отношения считаются продолженными на неопределенный срок. Таким образом, норма Положения о прохождении службы в ОВД, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 (Положение), о сроках заключаемых контрактов о службе уже не противоречила требованиям вышеуказанных НПА.

Действующее Положение закрепило комплексность правового регулирования отношений при прохождении службы. Об этом, в частности, свидетельствуют факты регулирования ее отдельных положений законодательством о труде: «продолжительность служебного времени устанавливается Министром исходя из особенностей деятельности органов внутренних дел и в соответствии с законодательством о труде». Предельное количество сверхурочного времени и выходных дней, которые могут использоваться для привлечения сотрудника к выполнению служебных обязанностей, устанавливается в соответствии с законодательством о труде (п. 120). Вместе с тем принадлежность службы в ОВД к государственной службе Республики Беларусь закреплена в п. 2 Положения. Однако, несмотря на закрепление, ее отношения все-таки регулируются обособленно от Закона о государственной службе, а последний согласно ч. 3 ст. 7 вообще не распространяется на службу в ОВД.

В данном случае логично согласиться с мнением ученых: в Положении используется понятие государственной службы как общее по отношению к конкретной разновидности государственной служебной деятельности [1, с. 159]. Так, видится, что в Законе о государственной

службе такое согласование также должно найти закрепление, т. е. правовое регулирование прохождения службы в ОВД требует определенной унификации с общим законодательством о государственной службе.

В этой связи интересна позиция, что по вопросу оплаты службы соотношение заработной платы по соизмеримым должностям, с одной стороны, аппаратной, а с другой – военной, военизированной и прокурорской служб должно быть не менее чем 1 к 1,5 как компенсация за особый режим службы. Учитывая это, установления дополнительных выплат за сверхурочную работу не требуется [1, с. 217, 223]. Однако некоторые нормы законодательства, касающегося не только аппаратной, но и военизированной службы, исходят из компенсационного характера сверхурочных работ, например п. 120 Положения и п. 109 Положения о прохождении службы в органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2007 г. № 660, что не согласуется с представлениями о государственной службе как особой деятельности, построенной на публичных административно-правовых началах регулирования [1, с. 223].

В рамках рассматриваемого вопроса необходимо также отметить, что существенные отличия в ограничениях при приеме на государственную службу наблюдаются при анализе законодательства различных видов государственной службы. Так, граждане не могут быть приняты на службу в ОВД в случае совершения ими ранее преступления согласно подп. 20.1 п. 20 Положения. Согласно же Закону о государственной службе данное ограничение значительно сужено лишь наличием у лица судимости (п. 1.10<sup>1</sup> ст. 33) (вместе с тем судимость в соответствии со ст. 97, 98 УК Республики Беларусь может быть снята судом, а также погашается по истечении определенного периода времени в зависимости от категории тяжести совершенного преступления (за исключением судимости лица, совершившего особо опасный рецидив)). В свою очередь, Положение о прохождении службы в органах прокуратуры, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. № 181, в решении данного вопроса закрепляет срединное положение: у лица не должно быть судимости<sup>1</sup>, и оно ранее не совершило умышленного преступления (подп. 6.4, 6.5 п. 6). Т. е. законодатель при приеме кандидата на службу в органы прокуратуры допускает совершение им преступления по неосторожности, к которым в частности относятся: «Причинение смерти по неосторожности» (ст. 144 УК), «Причинение тяжкого или менее тяжкого телесного повреждения по неосторожности» (ст. 155 УК), «Нарушение правил дорожного движения или эксплуатации автодорожных транспортных средств» (ст. 317 УК).

Таким образом, по вопросу правового регулирования поступления на государственную службу отдельные нормы Положения о прохождении службы в ОВД могут быть заимствованы в общем законодательстве о государственной службе, так как государственный служащий должен представлять собой своеобразный идеал гражданина республики, которому доверено разрешать важнейшие вопросы жизнедеятельности общества и государства. А с учетом того, что значительная часть ОВД входит в состав и подчиняется местным органам исполнительной власти в рамках института двойного подчинения, не совсем правильной можно назвать ситуацию, когда управленческое решение в отношении сотрудников ОВД будет принимать должностное лицо, ранее осужденное за какое-либо преступление (возможно, по материалам, собранным этим же ОВД). В данном случае видится несогласование позиций законодателя по вышеуказанному вопросу в отношении сотрудников ОВД и работников прокуратуры, так как последние координируют правоохранительную деятельность государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью (ч. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2003 г. № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Одним из краеугольных камней в отношении проблемы правового регулирования прохождения службы в ОВД является зачет стажа службы в ОВД как стажа государственной службы. Данный порядок включения службы в ОВД в стаж службы в государственном аппарате закреплен в письме Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 18 июня 1999 г. № 02-01/123 (речь идет именно о госаппарате, так как Закон о государственной службе еще не был принят). Т. е. письмо Министерства труда и социальной защиты выступает источником права при разрешении указанного пробела в правовом регулировании отношений при про-

<sup>1</sup> Все-таки если данное правовое положение лица имело место быть, но судимость была снята или погашена в установленном законом порядке.

хождении службы в ОВД, что можно считать в корне неверным, так как свидетельствует о выходе за рамки компетенции. Кроме того, имеет место быть ситуация, когда уволенным сотрудникам ОВД, не имевшим права на получение пенсии за выслугу лет, не засчитывался стаж службы в ОВД при оформлении трудовой пенсии по возрасту по мотивам неотчислений в период службы налога в фонд социальной защиты населения, что, по всей вероятности, требует немедленного устранения путем внесения соответствующих изменений в НПА, регламентирующие пенсионное обеспечение граждан.

Немаловажное значение имеет вопрос правового статуса должностей в ОВД, которые должны закрепляться в должностных инструкциях. Как отмечает О.И. Чуприс, последние не должны носить характер формальных документов [1, с. 201]. Однако в практической деятельности данный вопрос не нашел единого всеобъемлющего регулирования. В ст. 23, 25 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», принятом 17 июля 2007 г. № 263-З, закреплены общие права и обязанности сотрудников ОВД, выполняемые ими «в пределах своей компетенции в соответствии с занимаемой должностью». В общей теории права компетенция составляет правовой статус органов государства, определяет круг полномочий органа и возложенных на него обязанностей [2, с. 94]. Указанные признаки компетенции, применяя аналогию права, можно перенести и на должность. Так, приказом Министра внутренних дел от 24 января 2012 г. № 20 утверждена Инструкция по организации деятельности участкового инспектора милиции (Инструкция). В ней нашли отражение такие позиции, как: организация деятельности участкового инспектора (УИ), основные обязанности УИ, оценка служебной деятельности УИ, контроль за деятельностью УИ. Даже исходя из названия Инструкции можно сделать вывод о закреплении в ней организационных моментов деятельности УИ, а не определение правового статуса должности. В Инструкции не нашли отражения конкретные правомочия УИ, вопросы подчинения, основания дисциплинарной ответственности. Но необходимо отметить, что данная Инструкция единична в своем роде и регламентирует только деятельность одной должности из перечня должностей сотрудников ОВД. Издание должностных инструкций в МВД не урегулировано, нет единых образцов должностных инструкций, и данный вопрос решается на местах, как писал В.И. Ленин, «свободным творчеством масс»: каждый руководитель самостоятельного подразделения ОВД ежегодно утверждает «служебные обязанности» по имеющимся в штате ОВД должностям.

Так, видится, что инструкции следует адаптировать к задачам и функциям, выполняемым подразделением ОВД, закрепив в них статус должности. В данном вопросе следует согласиться с позицией, что должностная инструкция должна не только устанавливать функции, обязанности и права (п правомочия), прописанные максимально точно и подробно, но и указывать на линейное и функциональное подчинение и руководство с конкретизацией четких вопросов руководства (подчинения), определять конкретные основания дисциплинарной ответственности государственного служащего, исходя из установленного общего статуса должности [1, с. 202]. В инструкции также должны быть отражены виды решений, принимаемых служащим: «самостоятельно», «по согласованию», «совместно», «в предварительном порядке», «во исполнение» [3, с. 24], а также критерии и правила оценки служебной деятельности [4, с. 19]. В подтверждение сказанному следует согласиться с Ю.Н. Стариковым, что сильное государство «сильно» (во всех отношениях) исполнением на требуемом уровне государственными служащими должностных обязанностей, эффективной государственной службой [5, с. 323].

Что касается требований образовательного уровня к замещающему должность лицу, то в настоящее время они обобщенно отражены в Положении о прохождении службы, а конкретизированы в Приказе Министра внутренних дел от 20 декабря 2013 г. № 554.

Инструкции по должностям должны разрабатываться и утверждаться государственным органом, и изменения в них также следует утверждать [1, с. 202].

Указанные проблемные вопросы в той или иной степени характерны и для иных военизированных видов государственной службы (МЧС, ДФР КГК, СК, ГКСЭ). О наличии общих тенденций прохождения службы в указанных органах свидетельствует также существование общих законов, например Закона Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2050-ХІІ «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований».

Как ранее отмечалось, в юридической науке наличие большого количества специальных законодательных актов в целом является оправданным. Однако для военизированных разновид-



ностей службы характерно много общего, что, в свою очередь, требует и единого законодательного регулирования их общих основ [1, с. 160].

Вместе с тем решение фундаментального вопроса правового регулирования всех видов государственной службы остается за законодателем, а возможным видится только его систематизация в части регламентации прохождения службы в ОВД.

Аксиоматичной стала позиция в том, что проблемы качества правового регулирования порождают закономерно проблемы правоприменения. Последние не позволяют достичь главных целей правового регулирования прохождения службы – упорядочения и совершенствования служебных отношений, что соответственно накладывает негативный отпечаток на деятельность ОВД как органов государственного управления и снижает авторитет власти в глазах населения Республики Беларусь. Данные отраслевые проблемы порождаются общими проблемами системы законодательства, к которым в соответствии с Концепцией совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205, относится большое количество отсылочных норм и искажение норм законов в отдельных нормативных правовых актах более низкого уровня.

С обозначенными общими проблемами связана также проблема отсутствия единообразного подхода к правовому регулированию прохождения государственной службы в частности. В результате наличествует разнообразное нормотворчество в вопросах регулирования отдельных видов государственной службы, в том числе и в отношении прохождения службы в ОВД.

Несовершенство Положения о прохождении службы в ОВД Республики Беларусь и наличие значительного количества других нормативных правовых актов МВД Республики Беларусь (более 90), регулирующих прохождение службы, часто приводит к конкуренции правовых норм, наличию пробелов в регулировании данной сферы общественных отношений.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод: в настоящее время правовое регулирование прохождения службы в ОВД регламентируется значительным числом НПА, принимаемых широким кругом субъектов права. Одной из важных проблем НПА МВД Республики Беларусь является их правовая нестабильность, что выражается в постоянных изменениях и дополнениях специального законодательства, затрагивающего вопросы прохождения службы. Сложившаяся ситуация актуализирует проблему систематизации законодательства в данной сфере. Только решив ее, можно будет достичь синергетической связи всех элементов системы законодательства в области административно-правового регулирования прохождения службы в ОВД. В результате увеличится эффект данного вида регулирования общественных отношений по сравнению с ситуацией, когда они регулируются разрозненными НПА. Очевидно, что данную деятельность следует строить на плановой основе; заблаговременно вносить соответствующие изменения и дополнения; отказываться от дублирования положений НПА, имеющих высшую юридическую силу; устранять существующие правовые пробелы. Для повышения качества правотворческой деятельности в системе МВД Республики Беларусь необходимо проводить мониторинг состояния законодательства, расширять практику экспертной деятельности в ходе подготовки проектов НПА (например, Приказ МВД РФ от 11 апреля 2011 г. № 186 «О мерах по переработке нормативных правовых актов МВД России»), где установлено, что НПА МВД России действуют в части, не противоречащей Федеральному закону «О полиции», а также изданным в рамках его реализации Указам Президента Российской Федерации и иным правовым актам Российской Федерации. Также по этому Приказу утратившими силу были признаны 80 устаревших приказов МВД России.

1. 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.

2. Лазарев, В.В. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.

3. Тихомиров, Ю.А. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю.А. Тихомиров, М.Д. Чеснокова // Журн. рос. права. – 2005. – № 3. – С. 20–37.

4. Тихомиров, Ю.А. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем / Ю.А. Тихомиров, Ю.Б. Горохов // Журн. рос. права. – 2007. – № 4. – С. 9–28.

5. Стариков, Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия / Ю.Н. Стариков // Адм. право і процес. – 2014. – № 3 (9). – С. 301–324.

Дата поступления в редакцию: 19.08.16

**S.Y. Degonsky**, *Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

LEGAL REGULATION OF SERVICE IN BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF BELARUS (from 1991 to the present)

*Considered are questions of features of legal regulation of service in the Internal Affairs. This focuses on the integration of legal regulation of service in the organs of Internal Affairs (MIA) of the Republic of Belarus in the process of development of the state. Attention is drawn to the imperfection of the legislation regulating the passage of service in the MIA, and the need to address gaps in it.*

*Keywords: law-enforcement bodies, service, public service, service, militarized, legal regulation.*

УДК 342.9

**А.С. Кривонощенко**, *кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: Alexandr7618904@yandex.ru)*

### **АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ВИД ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

*Рассматривается проблема определения места административных правонарушений против экологической безопасности в системе экологических правонарушений. Сформулированы выводы о специфике исследуемой группы правонарушений. Произведена попытка отнесения конкретных противоправных деяний, предусмотренных гл. 15 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, к группе правонарушений против экологической безопасности.*

*Ключевые слова: административное правонарушение, объект административного правонарушения, экологическая безопасность, окружающая среда, рациональное природопользование.*

Обеспечение экологической безопасности – неотъемлемое условие существования и развития человечества – занимает особое место среди актуальных проблем современности. Одним из определяющих факторов в обеспечении экологической безопасности выступает деятельность именно по предупреждению, выявлению и пресечению экологических правонарушений и соответственно привлечению виновных в их совершении к ответственности. И здесь во многом от правовой регламентации указанной группы правонарушений зависит эффективность правоприменения в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Обеспечение экологической безопасности имеет отличительные признаки от охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Глава 15 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях «Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования» содержит 61 статью и является самой объемной в Особенной части КоАП. При этом необходимо отметить, что большее количество правонарушений предусмотрено только гл. 23. Согласно названию гл. 15 КоАП в ней говорится о трех охраняемых сферах общественных отношений: экологической безопасности; охране окружающей среды; порядке рационального использования природных ресурсов. При этом КоАП не указывает, какие из обозначенных правонарушений непосредственно посягают на экологическую безопасность, а какие нарушают иные сферы экологических отношений. Вместе с тем их анализ позволяет утверждать, что различие между ними все-таки проводить необходимо.

Охрана окружающей среды – деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 6 ноября 1992 г. № 1982-II «Об охране окружающей среды» (Закон об охране окружающей среды)).

Объекты отношений в области охраны окружающей среды определены ст. 5 указанного Закона: земля (включая почвы), недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное