

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В. В. Духоменко, Н. О. Рамазанова

В Республике Беларусь отсутствует специальный нормативный правовой акт о дисциплинарной ответственности государственных служащих. Данные нормы содержатся в законе «О государственной службе в Республике Беларусь». Кроме того, в определенных сферах государственной службы действуют уставы и Положения о порядке отдельных категорий государственных служащих. Так как дисциплинарная ответственность закреплена во многих нормативных правовых актах, это затрудняет применение дисциплинарных взысканий и иногда приводит к их неправильному применению. Ю. М. Стариллов отметил, что во всех актах дисциплинарного законодательства «речь идет о абсолютно схожих категориях: дисциплинарных проступках, видах дисциплинарных взысканий и порядке применения этих взысканий к государственным служащим, т.е. одни и те же нормы размещены в разных источниках». [1,с48]. Отметим значительный нормативно правовой массив о государственной службе, подкрепленный комплексностью ее правового регулирования, редко позволяет однозначно и безошибочно их применять. Примером является положение о дисциплинарной ответственности судей. Кодексом о судоустройстве и статусе судей [3] предусмотрена возможность привлечения судьи как к специальной дисциплинарной ответственности по правилам, которые отражены в этом Кодексе, так и к общей дисциплинарной ответственности по трудовому законодательству. Вместе с тем с учетом особенной специфики судейской службы не все виды взысканий, предусмотренные Трудовым кодексом Республики Беларусь [1] могут быть применены в отношении судей по нормам трудового законодательства, а лишь замечание и выговор. Исходя из положений Трудового кодекса следствием таких нарушений правил внутреннего трудового распорядка как неоднократное применение дисциплинарных взысканий в течение одного года и прогул, может быть увольнение, которое в отношении судей не может быть применено по правилам, установленным этим же Кодексом.

Так, Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» [1] в качестве предмета своего регулирования определяет государственную службу и ее понятие в ст. 2. Вместе с тем, он не распространяет свое действие на военнослужащих, а значит, и на сферу их служебной деятельности. Так как только Закон о госслужбе дает ее определение, то иная деятельность, выходящая за рамки правового регулирования этого закона, государственной службой называться не может. Таким образом будут появляться коллизии законодательства. Именно такие коллизии возникают из-за толкования в Законе «О воинской обязанности и воинской службе» военной службы как особого вида государственной службы. Следствием этой коллизии является то, что одни категории военнослужащих, несущие службу, в частности, в Министерстве обороны Республики Беларусь, признаются государственными служащими, а все

остальные – нет. Отказ от признания ряда служащих государственными служащими порождает прямые родственные связи в непосредственно соподчиненных структурах и непосредственную подчиненность и подконтрольность одного родственника другому. Это относится, например, к главным государственным санитарным врачам.

Такая проблема, идентично как и ряд других, связана с недостаточной глубиной правового регулирования государственной службы Законом «О госслужбе», и прежде всего неопределенностью видовой структуры государственной службы и системных связей между видами государственной службы, неразрешенностью в нем ряда организационных проблем, непосредственно выходящих на эффективность государственной службы, в частности, о проведении экзаменов при поступлении на государственную службу специальным органом (организацией), а не самим органом места поступления на государственную службу, заблаговременной подготовке отдельных государственных служащих (аппаратных служащих и судей), механизме распределения функций государственного органа в его структуре по должностям, мониторинге и оценке качества государственной службы, правилах предупреждения и преодоления столкновения публичных и частных интересов на государственной службе и других.

В настоящее время в Республике Беларусь для кодификации законодательства о государственной службе сложились все необходимые условия, такие как накопление достаточной нормативной базы, которая носит устойчивый характер, имеется возможность вычленения обобщающих норм, предложена доктринальная модель государственной службы как отрасли законодательства, предрасположенной к кодификации.

Определяя структуру Кодекса, следует указать на необходимость выделения в нем двух частей: Общей и Особенной. Структура Общей части может быть представлена следующим образом: раздел «Основы правового регулирования государственной службы» (общие положения, принципы, управление государственной службой, государственные должности, служебные разряды, стаж государственной службы); раздел «Комплектование государственной службы» (общие основы комплектования государственной службы, условия поступления на государственную службу, способы замещения государственных должностей, оформление поступления на государственную службу); раздел «Правовой статус государственного служащего» (обязанности, права и ограничения государственных служащих, поощрения и ответственность государственных служащих, дисциплинарная ответственность государственных служащих); раздел «Осуществление государственной службы» (реализация компетенции государственного органа и государственной должности, служебный регламент, прохождение государственной службы, споры на государственной службе); раздел «Материальное и социальное обеспечение государственных служащих. Гарантии служебной деятельности» (материальное и социальное обеспечение государственных служащих; гарантии служебной деятельности, компенсации государственным служащим); раздел «Прекращение

государственной службы» (основания прекращения, оформление прекращения государственной службы) [2].

Особенная часть обязана содержать элементы, регламентирующие специфику отношений, возникающих в различных видах государственной службы Республики Беларусь: политико-административной службы или службы высших должностных лиц, службы в представительных органах (служба депутатов Палаты Представителей, членов Совета Республики Национального Собрания и депутатов местных советов депутатов), судебской службы, прокурорской службы, аппаратной службы, дипломатической службы, таможенной службы, службы в государственных организациях, наделенных функциями органов государственного управления, военной службы, военизированной службы. Систематизация конкретных разделов Особенной части, отражающих структурно-видовое наполнение единой системы государственной службы Республики Беларусь (деление их на главы) должно осуществляться на основе критериев деления Общей части кодекса и с учетом ее общих основ. В целом в разделах Особенной части следует объединить специальные нормы об особенностях правового статуса тех или иных видов государственной службы, которые в настоящее время регулируются многими актами законодательства специального характера.

При разработке Кодекса государственной службы необходимо иметь в виду, что им будут регулироваться комплексные, чрезвычайно разнородные отношения государственной службы, не все из которых могут быть охвачены единым законодательным актом. Поэтому для отдельных отношений этой сферы, связанным с осуществлением конкретных видов государственной службы и спецификой поступления на некоторые виды государственной службы, в частности, на службу в представительных органах, целесообразно субсидиарное правовое регулирование положениями кодифицированного нормативного правового акта и иных нормативных правовых актов (Кодекса о судоустройстве и статусе судей, законов Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь», «О статусе военнослужащих», «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и др.).

Принятие Кодекса государственной службы решит и существующую ныне проблему иерархии источников о государственной службе и их взаимосвязи. При этом считаем необходимым выделение законодательства о государственной службе в Едином правовом классификаторе Республики Беларусь.

Кодекс как исключительно новый и наиболее продуктивный акт при регулировании больших сфер общественных отношений поможет решить следующие вопросы, которые, по мнению многих ученых, он призван решать:

- выведение правового регулирования государственной службы на существенно новый уровень;
- создание единого механизма правового регулирования на базе уже сложившихся институтов;
- универсализация терминологии в рамках всей системы;
- ревизия актов и норм на отсутствие противоречий;

- отмена устаревших норм и актов;
- ликвидация пробелов в законодательстве, преодоление системных недостатков;
- корреляция норм общих и специальных нормативных правовых актов.

Таким образом, на Кодекс государственной службы Республики Беларусь возлагается роль базового системообразующего нормативного правового акта, в котором в наиболее систематизированном и согласованном виде и наиболее полно должен быть урегулирован весь комплекс общественных отношений, возникающих и существующих в сфере государственной службы.

Список использованных источников:

1. Дубовик, Э. Г. Понятие дисциплины и дисциплинарной ответственности в административном процессе [Электронный ресурс] / Э. Г. Дубовик, А.А. Михневич // Консультант Плюс: Беларусь Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

2. Кеник, К. И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: Проблемы управления / К. И. Кеник. – Минск: ТетраСистемс, 2005. – 189 с.

3. Василевич, Г. А. Конституционные нормы и принципы как основа национальной правовой системы / Г. А. Василевич // Конституция Республики Беларусь – основа преобразования государства и общества (к 10-летию Основного Закона): материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич [и др.]. – Минск, 2004. – С. 3–17.