

РЕФЕРАТ

Дипломной работы Володкевич Татьяны Григорьевны

«Государственная служба»

Объем дипломной работы составляет 66 страниц, 41 наименований использованных источников.

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ПРИНЦИПЫ, ПРАВОВОЙ СТАТУС, КЛАССИФИКАЦИЯ.

Работа содержит введение, три главы, заключение и список использованных источников.

Объектом исследования дипломной работы является государственная служба Республики Беларусь как правовое явление.

Предмет исследования дипломной работы образуют отдельные правовые нормы и законодательство в целом, а также нормативные акты историко-правового содержания, научно-монографический и учебный материал, характеризующие государственную службу.

Целью данной дипломной работы является комплексный анализ проблем правового регулирования государственной службы по законодательству Республики Беларусь.

Методологическую основу дипломной работы составляют общенаучный диалектический метод познания, философские, формально-логические методы: анализ, синтез, описание, сравнение, моделирование, а также другие приемы исследования.

Автором работы проведен историко-юридический анализ развития теоретических взглядов и законодательства о государственной службе, исследованы современные подходы в законодательстве и теории административного права к понятию государственной службы, проанализированы ключевые признаки государственной службы, изучено понятие, определена сущность и правовой статус государственного служащего по законодательству Республики Беларусь, выявлены особенности ответственности государственных служащих, дана общая характеристика порядка осуществления государственной службы в Республике Беларусь, внесены предложения о перспективном развитии отдельных норм права, регулирующих государственную службу.

РЭФЕРАТ

Дыпломнай працы Валадкевіч Таццяны Рыгорауны

«Дзяржаўная служба»

Аб'ём дыпломнай працы складае 66 старонак, 41 найменняў выкарыстаных крыніц.

Ключавыя словы: ДЗЯРЖАЎНАЯ СЛУЖБА, ДЗЯРЖАЎНЫ СЛУЖАЧЫ, ПРЫНЦЫПЫ, ПРАВАВЫ СТАТУС, КЛАСІФІКАЦЫЯ.

Праца ўтрымлівае ўвядзенне, тры главы, заключэнне і спіс выкарыстаных крыніц.

Аб'ектам даследавання дыпломнай працы з'яўляецца дзяржаўная служба Рэспублікі Беларусь як прававая зьява.

Прадмет даследавання дыпломнай працы ўтвараюць асобныя прававыя нормы і заканадаўства ў цэлым, а таксама нарматыўныя акты гісторыка-прававога зместу, навукова-манаграфічны і вучэбны матэрыял, якія характарызуюць дзяржаўную службу.

Мэтай дадзенай дыпломнай працы з'яўляецца комплексны аналіз праблем прававога рэгулявання дзяржаўнай службы па заканадаўству Рэспублікі Беларусь.

Метадалагічную аснову дыпломнай працы складаюць агульнанавуковы дыялектычны метады пазнання, філасофскія, фармальна-лагічныя метады: аналіз, сінтэз, апісанне, параўнанне, мадэляванне, а таксама іншыя прыёмы даследавання.

Аўтарам працы праведзены гісторыка-юрыдычны аналіз развіцця тэарэтычных поглядаў і заканадаўства аб дзяржаўнай службе, даследаваны сучасныя падыходы ў заканадаўстве і тэорыі адміністрацыйнага права да паняцця дзяржаўнай службы, прааналізаваны ключавыя прыкметы дзяржаўнай службы, вывучана паняцце, вызначана сутнасць і прававы статус дзяржаўнага служачага па заканадаўству Рэспублікі Беларусь, выяўлены асаблівасці адказнасці дзяржаўных служачых, дадзена агульная характарыстыка парадку ажыццяўлення дзяржаўнай службы ў Рэспубліцы Беларусь, унесены прапановы аб перспектыўным развіцці асобных норм права, якія рэгулююць дзяржаўную службу.

SUMMARY

Volodkevich Tatyana

«Public Service»

The volume of the thesis is 66 pages, 41 items of sources used.

Key words: PUBLIC SERVICE, PUBLIC SERVANT, PRINCIPLES, LEGAL STATUS, CLASSIFICATION.

The paper contains an introduction, three chapters, conclusion and list of sources used.

Object of study of the thesis is a public service of the Republic of Belarus as a legal phenomenon.

Subject of research thesis form separate legal regulations and legislation as a whole, as well as regulations of historical and legal content, scientific monographs and educational material, characterizing the public service.

The aim of this thesis is a comprehensive analysis of the problems of legal regulation of public service under the laws of the Republic of Belarus.

The methodological basis of the thesis constitute general scientific dialectical method of cognition, philosophical, formal logical methods: analysis, synthesis, description, comparison, modeling, and other methods of research.

Author of the work carried out historical and legal analysis of the development of theoretical perspectives and public service legislation, studied modern approaches in law and theory of administrative law to the concept of public service, analyzed key features of public service, studied the concept, defined the nature and legal status of a public servant under the laws of the Republic of Belarus, features of responsibility of public servants, the general characteristics of the order of the public service of the Republic of Belarus, made proposals for the future development of specific law governing the public service.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1 ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ	8
1.1 Исторический очерк возникновения и развития государственной службы на белорусских землях	8
1.2 Понятие, сущность и правовая регламентация государственной службы на современном этапе.....	13
1.3 Принципы функционирования государственной службы в Республике Беларусь	18
ГЛАВА 2 ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРАВОВОЙ СТАТУС И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	26
2.1 Понятие, сущность и правовой статус государственных служащих по законодательству Республики Беларусь.....	26
2.2 Классификация государственных служащих.....	35
2.3 Особенности ответственности государственных служащих	39
ГЛАВА 3 ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	45
3.1 Поступление на государственную службу.....	45
3.2 Прохождение государственной службы.....	51
3.3 Прекращение государственной службы.....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	66

ВВЕДЕНИЕ

Проблематика государственной службы изучалась учеными-правоведами ещё в советский период, хотя законодательная база данного института практически отсутствовала. Со становлением и развитием современной белорусской государственности и государственной службы (с 90-х гг. прошлого века и по настоящее время) важные проблемы государственного управления остаются в поле зрения многих учёных, исследователей и практиков.

Большое значение для обновления национального законодательства о государственной службе, создания нормативно-правовой базы данного института имеет принятие в 2003 году Закона «О государственной службе в Республике Беларусь». Данный закон знаменует собой качественные изменения в правовом регулировании государственной службы по многим вопросам.

Вместе с тем государственная служба представляет собой комплексный правовой институт, отношения в котором, связанные с прохождением государственной службы, неоднозначны и сложны, требуют правовой регламентации нормативными правовыми актами различных отраслей права. Для урегулирования отношений на государственной службе приняты акты Главы государства, постановления Правительства Республики Беларусь и Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. Однако на этом работа по совершенствованию регулирования отношений на государственной службе в нашем государстве не прекращается, ведь государственная служба – это динамично развивающийся правовой институт, который предполагает немедленное правовое реагирование на изменение социальной действительности.

Практика применения законодательства о государственной службе показывает, что многие вопросы государственной службы требуют более детального регулирования.

По-прежнему требуют разрешения вопросы конкретизации оснований увольнения, которые относятся к дисциплинарным взысканиям, законодательного закрепления порядка и условий прекращения государственной службы по инициативе государственного органа, изменения порядка исчисления стажа государственной службы; закрепления процедуры рассмотрения споров с участием государственных служащих в вышестоящем государственном органе; установления материальной ответственности государственных служащих за принимаемые решения, и некоторые другие.

В этом аспекте исследование проблем правового регулирования государственной службы не теряет своей актуальности.

Объектом исследования дипломной работы является государственная служба Республики Беларусь как правовое явление.

Предмет исследования дипломной работы образуют отдельные правовые нормы и законодательство в целом, а также нормативные акты историко-правового содержания, научно-монографический и учебный материал, характеризующие государственную службу.

Целью данной дипломной работы является комплексный анализ проблем правового регулирования государственной службы по законодательству Республики Беларусь.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие основные задачи:

- провести историко-юридический анализ развития теоретических взглядов и законодательства о государственной службе;
- исследовать современные подходы в законодательстве и теории административного права к понятию государственной службы и раскрыть ее сущность;
- дать общую характеристику принципов государственной службы;
- изучить понятие, сущность и определить правовой статус государственного служащего по законодательству Республики Беларусь;
- представить современные научные подходы к классификации государственных служащих;
- выявить особенности ответственности государственных служащих;
- изучить порядок осуществления государственной службы в Республике Беларусь.

Методологическую основу дипломной работы составляют общенаучный диалектический метод познания, философские, формально-логические методы: анализ, синтез, описание, сравнение, моделирование, а также другие приемы исследования.

При написании работы изучены и использованы труды К.И. Кеник, В.В. Подгруша, Н.А. Саванович, О.И. Чуприс, а также других отечественных и некоторых российских авторов.

Структура дипломной работы предопределяется целью и задачами исследования, включает титульный лист, оглавление, введение, три раздела с подразделами, заключение, список использованных источников. Написана дипломная работа на 66 страницах компьютерного текста.

ГЛАВА 1

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ

1.1 Исторический очерк возникновения и развития государственной службы на белорусских землях

Государственная служба в Республике Беларусь имеет глубокие исторические корни. Она неразрывно связана с историей становления белорусской государственности, в развитии которой условно выделяют несколько важнейших этапов: период существования древнейших белорусских княжеств-государств, период Великого княжества Литовского, период Речи Посполитой, период нахождения Беларуси в составе Российской империи, а затем – в составе РСФСР, период нахождения БССР в составе СССР, и, наконец, новейший период, который начался с провозглашения суверенной Республики Беларусь.

Первые известия о существовании государственности на территории Беларуси содержатся в летописях, которые также дают представления о формировании предпосылок для зарождения института государственной службы на белорусских землях. Так, в Хронике Литовской и Жамойтской говорится о том, что во второй половине XIII в. власть в Полоцке принадлежала 30 «мужам» или «старцам», «которые в той час волно себе пановали и жадной зверхности над собою не мели». Вероятнее всего, существовал орган власти, подобный «совету господ» Новгородской республики [19, с. 14].

На протяжении XIII-XIV столетий на белорусских землях происходил процесс консолидации отдельных княжеств и земель, который вылился в создание Великого княжества Литовского. В XV-XVI вв. активно формируется общегосударственное законодательство ВКЛ. Законодатель, стремясь к установлению справедливого государства, регламентировал функционирование органов государственной власти. Более четко это проявляется в XVI в., когда была осуществлена общая кодификация накопленного прежде законодательного массива и приняты систематизированные своды законов ВКЛ – Статуты 1529, 1566 и 1588 годов.

Статут 1588 г. закреплял и регламентировал структуру и компетенцию высших органов государственной власти Великого княжества Литовского. В Статуте подробно регламентировалась деятельность сейма и поветовых

сеймиков. Весьма важными были положения Статута, которые обязывали должностных лиц, в том числе и самого князя, действовать в соответствии с законом, защищать интересы государства и народа [19, с. 25].

Положения Статута 1588 г. нашли дальнейшее развитие в законах Речи Посполитой – конфедеративного государственного образования в составе Польши и Великого княжества Литовского. На этом этапе была принята Конституция 1791 года, в которой нашел отражение принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Конституция ввела конституционную монархию, укрепив парламент и отменив право короля санкционировать законы и установив необходимость контрассигнации актов короля министрами [18, с. 56].

Дальнейшее становление института государственной службы на территории Беларуси непосредственно связано с нахождением белорусских земель в составе Российской империи, где в первой половине XIX века государственная служба получила новое развитие. Это связано с именем выдающегося государственного деятеля России – Сперанского Михаила Михайловича. В 1809 году он подготовил Указ об обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее, он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 году принят «Устав о службе гражданской», в 1834 году «Правила о порядке производства в чины гражданской службы», в 1845 году вводятся изменения в Табель о рангах [29, с.53].

В течение XIX века утвердился ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен был подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности включающее жалование, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении им своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели установленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению и так далее. Таким образом, Российская империя до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как таковую [29, с. 54].

Эволюционный ход развития российской государственности был прерван событиями февраля – октября 1917 г. и провозглашением государства

диктатуры пролетариата. Следствием послеоктябрьских революционных преобразований был разгон профессионального чиновничества и его фактическое истребление.

Рассматривая буржуазное государство как политическую организацию класса собственников, используемую для защиты общих классовых интересов, большевики делают однозначный вывод: пролетариат в ходе революции ниспровергает, разрушает буржуазную государственность и создает свой, принципиально новый тип государства. Разрушение буржуазной государственности в первую очередь предусматривало слом бюрократических и военных институтов, ликвидацию репрессивного аппарата, замену на ключевых постах управления прежних чиновников представителями рабочего класса [37, с. 12].

Главенствующими подходами при строительстве советского государственного аппарата стали централизация, субординация и соподчинение служащих всех звеньев – принципы, апробированные многолетним опытом использования в чиновничьем аппарате самодержавия и воспринятые в России после буржуазно-демократической революции.

Однако базовыми явились подходы, основанные на идеологии большевизма, и среди них в первую очередь классовый подход. Особое звучание данная норма имела при ее применении к советским служащим, выполняющим специфические государственные функции. Нередко включенная в систему правовых требований к работникам мест заключения, судьям, служащим исполкомов и ряду других категорий служащих, относящихся к особому виду государственной службы, она преобладала над личностными и профессиональными качествами работника.

Взамен профессионального чиновничества бремя «слуг народа» возложили на себя две службы: партийная и государственная (советская). Партийная служба была вне сферы правового регулирования, она сама была законом. Государственная служба была тенью партийной, она фактически дублировала работу партийного аппарата. По устоявшейся традиции партийная служба рассматривалась в качестве руководящей и направляющей, тогда как государственная служба – как подчиненный объект, через который КПСС проводила свои решения.

Основной чертой этой службы был не профессионализм, а исключительно партийная принадлежность. Служебный карьеризм в хорошем смысле этого слова был подменен фаворитизмом, личной преданностью начальству. Основной организационной формой образования и деятельности государственной службы, достигшей расцвета в 80-х годах прошлого столетия, являлась система партийной номенклатуры руководящих работников [32].

Номенклатура состояла из детально разработанного и действовавшего на протяжении длительного времени негласного перечня наиболее важных должностей, кандидатуры на замещение которых предварительно рассматривались и утверждались партийными комитетами – от районных (городских) до центрального. Помимо основной велась так называемая учетно-контрольная деятельность при назначении на другие должности (второго уровня), остающиеся также в поле зрения партийных комитетов.

Номенклатурные кадры постоянно пополнялись за счет выпускников Академии общественных наук, Высшей партийной и Заочной высшей партийной школ при ЦК КПСС, республиканских и межобластных высших партийных школ, советско-партийных школ. Комсомольские и профсоюзные работники из числа коммунистов для занятия номенклатурных должностей обучались в Высшей комсомольской школе при ЦК ВЛКСМ и Высшей школе профсоюзного движения.

Лица, окончившие указанные учебные заведения, распределялись на номенклатурные должности, включая выборные. Кроме того, руководящий управленческий персонал пополнялся за счет наиболее активной, политически подготовленной, обладающей организаторскими способностями части специалистов народного хозяйства и выпускников других государственных вузов и техникумов [27, с. 48].

Следует отметить, что в СССР так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД. Служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами. Рядом указов вводились классные чины и ранги в некоторых отраслях, декретом СНК РСФСР в 1922 году были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 году Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов. В материалах XXI съезда КПСС утверждалось, что работа в аппарате вообще перестала быть особой прогрессией. И лишь в конце 80-х годов была признана необходимость принятия союзного Закона о государственной службе [29, с. 57].

Для института государственной службы важнейшее значение имели правовые нормы первого советского Кодекса законов о труде (КЗоТ), устанавливающего условия и основания занятия должности, систему требований к кандидатам на службу и т.д.

Это обусловлено прежде всего реализацией принципа равенства всех работников (трудящихся) независимо от вида деятельности и характера полномочий, что требовало и единого правового регулирования, возможного в рамках трудового права [39, с. 136].

Вопрос о необходимости установления законом статуса государственной службы был поставлен юристами еще в СССР в конце 80-х годов. Одним из мотивов обращения к этой теме было желание повысить уровень профессионализма чиновников, занятых прежде всего в органах исполнительной власти (в исполнительных комитетах Советов народных депутатов). Придание службе в исполнительных органах статуса профессиональной служебной деятельности – государственной службы позволило бы повысить требования к профессионализму служащих и, возможно, их статус по отношению к партийным чиновникам, поставить профессионализм выше политического чутья.

После обретения Республикой Беларусь независимости встал вопрос о создании собственного государственного аппарата, свободного от влияния коммунистической партии. Одновременно формировалась законодательная база службы в государственном аппарате. Первым комплексным нормативным правовым актом, заложившим правовые основы службы в государственном аппарате, стал Закон Республики Беларусь от 23.11.1993 № 2581-ХІІ «Об основах службы в государственном аппарате» (далее – Закон).

В данном Законе служба в государственном аппарате была определена как вид трудовой деятельности, осуществляемой гражданами на профессиональной основе в определяемых этим законом государственных органах, обеспечивающих выполнение функций государства.

К служащим государственного аппарата относились граждане Республики Беларусь, которые:

занимали в предусмотренном законодательством порядке должности в аппарате Верховного Совета Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, министерств, государственных комитетов и ведомств, местных органов государственной власти и управления; в судах, прокуратуре, органах государственного контроля, Национальном банке Республики Беларусь, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, таможенных органах;

были наделены соответствующими полномочиями;

получали за свой труд установленную государством заработную плату.

В целях департизации государственного аппарата предусматривался запрет на создание в государственном аппарате структур политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели.

Законом об основах службы в государственном аппарате закреплялись права и обязанности служащих государственного аппарата, ограничения, установленные для них.

Дальнейшее применение Закона об основах службы в государственном аппарате и принятых в его развитие актов законодательства выявило целый ряд

пробелов и противоречий в правовом регулировании, что вполне объяснимо, поскольку это был первый опыт создания законодательства о чиновниках. Кроме того, данный период характеризовался бурным развитием общественных отношений в различных сферах жизни, что не могло не сказаться на динамизме законодательства, необходимости его обновления [33].

В итоге распоряжением Президента Республики Беларусь от 28.10.1997 № 320рп была образована Комиссия по подготовке проекта Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь». Однако процесс разработки и принятия соответствующего законопроекта затянулся и только через 5 лет был принят Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе).

Прежде всего, следует отметить произошедшую смену парадигмы правового регулирования: вместо службы в государственном аппарате возникает новый институт государственной службы. Если ранее служба в государственном аппарате рассматривалась как разновидность трудовой деятельности, то государственная служба - качественно новое явление. Это уже не просто служба в конкретном органе государственного аппарата, а, прежде всего, служба от имени и в интересах всего государства [33].

В ныне действующем Законе о государственной службе впервые употребляется понятие «государственная служба», которое ставится законодателем на передний план. В понятии «государственная служба» ведущим признаком является прилагательное «государственная», что подчеркивает прямую зависимость государственной службы, ее сущности и назначения от природы, основных черт и функций государства [24].

1.2 Понятие, сущность и правовая регламентация государственной службы на современном этапе

Чаще всего понятие государственной службы определяется на основе действующих правовых актов, исходя из признания того, что государственная служба есть:

а) разновидность труда работников государственных организаций, являющихся государственными служащими;

б) неотъемлемое свойство государства [31, с. 98].

До 1994 года в условиях отсутствия института государственной службы под государственной службой понималась работа, выполнение служебных

обязанностей в любой государственной организации (в органах государства, на предприятиях (руководители, инженерно-технический персонал и др.), в учреждениях (школы, культурно-просветительные и медицинские учреждения и др.)). В результате до недавнего времени под государственными служащими понимался весьма широкий круг граждан, занимавших должности в любых государственных организациях [24].

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате», принятого 23 ноября 1993 г., государственная служба определялась как вид трудовой деятельности, осуществляемый гражданами на профессиональной основе в определяемых законом государственных органах в целях выполнения задач и функций государства.

Законодатель относил государственную службу к обычной трудовой деятельности, подчеркивая тем самым, что она не является какой-то исключительной деятельностью.

В ныне действующем Законе о государственной службе впервые употребляется понятие «государственная служба» и дается его легальное определение.

Согласно ст. 2 Закона, под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Функциональное назначение государственной службы заключается в непосредственной реализации государственно-властных полномочий, в обеспечении выполнения функций данного государственного органа.

В качестве второго ведущего признака для понимания государственной службы в ст. 2 Закона о государственной службе выделяется профессиональная деятельность. Под профессиональной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и практических навыков. Государственная служба - это, прежде всего, определенный вид профессиональной деятельности публичного характера, означающий непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение государственно-властных полномочий государственных органов гражданами Республики Беларусь, занимающими государственные должности. Государственная служба, осуществляемая в рамках полномочий от имени и по поручению государства, является для государственных служащих профессией [24].

Государственная служба осуществляется лицами, занимающими государственные должности в аппаратах органов представительной и судебной властей, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах и приравненных к ним государственных организациях.

Государственная должность – это должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом о государственной службе и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа (ст. 3 Закона).

Из смысла ст. 2 Закона о государственной службе следует, что профессиональная деятельность, осуществляемая на должностях, не относящихся к государственным, не является государственной службой (например, деятельность по техническому обслуживанию и обеспечению работы государственных органов).

Нельзя смешивать государственную службу как вид профессиональной деятельности с одноименным правовым институтом. Под государственной службой как правовым институтом следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы (на республиканском и местном уровнях, в государственных органах исполнительной власти, в аппаратах представительной и судебной властей, в контрольно-надзорных органах, таможенных и налоговых органах, органах финансовых расследований и др.), ее принципы, государственную должность и ее виды, реестры государственных должностей, формирования статуса государственного служащего и эффективных гарантий осуществления должностных полномочий, а также механизма прохождения государственной службы и прекращения государственно-служебного отношения [24].

Правовое регулирование вопросов государственной службы осуществляется Конституцией, Законом о государственной службе, Трудовым кодексом, другими законами, декретами и указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Правительства Республики Беларусь, а также иными нормативными правовыми актами Республики Беларусь.

Закон о государственной службе устанавливает правовые основы организации государственной службы, основы правового положения государственных служащих, порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы.

Положения Закона о государственной службе создают условия для формирования высокопрофессиональной государственной службы, укрепления служебной, исполнительской дисциплины, способствуют развитию правовой базы для борьбы с бюрократизмом, коррупцией, произволом государственных служащих. Закон о государственной службе направлен на повышение требований к государственным служащим, на выполнение ими своих обязанностей, на обеспечение их правовой и социальной защищенности [24].

Государственная служба является комплексным, преимущественно публично-правовым институтом. В связи с этим она не может регулироваться только одним Законом о государственной службе. Государственные служащие должны руководствоваться прежде всего Основным Законом Республики Беларусь – Конституцией Республики Беларусь [24].

Специфику деятельности государственных служащих и порядок прохождения ими службы определяют другие законодательные акты (например, Закон Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь»; Закон Республики Беларусь от 01.07.2010 № 142-3 «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах»; Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей; Таможенный кодекс Республики Беларусь и др.).

Приняты и действуют другие нормативные правовые акты, которые регулируют отношения на государственной службе, например Дисциплинарный устав должностных лиц таможенных органов Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 07.05.2001 № 243; Положение о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 07.10.2003 № 1271 «Об утверждении Положения о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь» и др.

В значительной степени государственная служба регулируется декретами и указами Президента Республики Беларусь. Они оказывают наиболее важное влияние на формирование института государственной службы, повышение его престижа в обществе и государстве, укрепление правового статуса государственных служащих.

Перечисленные выше нормативные правовые акты – это специальные акты регулирования отношений государственной службы. На государственных служащих распространяется также основная часть норм трудового законодательства: многие нормы о заключении, изменении и прекращении трудового договора, нормы о гарантиях и компенсациях, рабочем времени и времени отдыха, трудовой дисциплине, заключении коллективных договоров и соглашений, разрешении трудовых споров, материальной ответственности работников и нанимателей, об охране труда и др.

На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные Законом о государственной службе и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства [6].

Таким образом, государственная служба на современном этапе характеризуется достаточно развитой правовой регламентацией, однако место государственной службы в правовой системе Республики Беларусь четко не определено. Весьма важным и спорным в науке является вопрос о соотношении различных отраслей права и определении их приоритетности при регулировании отношений государственной службы. Прежде всего речь идет о трудовом и административном праве.

Ученые-административисты склоняются к признанию государственной службы как важного административно-правового института. Данное мнение базируется на следующих тезисах, исходящих из особой юридической природы государственной службы: она основана на служении не конкретному нанимателю, а в целом государству; ее назначение – осуществление функций государства; она формируется в особом порядке; назначение государственных служащих осуществляется в особом порядке соответствующим должностным лицом, уже исполняющим обязанности от имени государства, то есть нанимателем выступает в целом государство, что способствует особому правовому статусу государственных служащих, возможности осуществления организационно-распорядительных и административных мер; характеризуется наличием у государственных служащих, с одной стороны, особых, а в ряде случаев и властных полномочий, а с другой – установлением для них ограничений и запретов, а также дополнительных гарантий осуществления их деятельности; существует возможность применения дисциплинарной власти уполномоченных должностных лиц (начальников) по отношению к нижестоящим государственным служащим; отношения государственной службы по своей сути являются отношениями неравенства, основанными на авторитарности и властности самого административного права [39, с. 138].

Специалисты в области трудового права стремятся обосновать ее существование в рамках трудового права, разграничивая сферы правового регулирования двух смежных отраслей права – административного и трудового. В этой связи государственная служба рассматривается как вид трудовой деятельности, осуществляемой на основе трудового договора (контракта), в государственных органах, обеспечивающих выполнение функций государства, где работником является государственный служащий, а нанимателем – государственный орган [20].

В последнее время выдвигаются и обосновываются идеи о признании государственной службы как самостоятельной комплексной отрасли законодательства – права государственной службы [38, с. 7].

Учитывая, что государственная служба представляет собой комплексное правовое явление, общественные отношения в этой сфере требуют комплексной правовой регламентации. Несомненно, приоритетная роль

принадлежит смежным отраслям – административному и трудовому праву, но также важную роль играют нормы конституционного, финансового, налогового права, права социального обеспечения и т.д.

1.3 Принципы функционирования государственной службы в Республике Беларусь

Государственная служба основывается как на основополагающих принципах организации и деятельности государственного аппарата, так и на присущих ей специальных принципах. Принципы функционирования государственной службы закреплены в ст. 6 Закона о государственной службе. Они характеризуют основополагающие черты и особенности самого института государственной службы, объективно отражают его направленность, природу и выступают в качестве руководящих идей, ориентиров при организации и функционировании. Принципы государственной службы являются основополагающими для всех нормативных актов, образующих правовой институт государственной службы.

Принципы государственной службы объективно отражают направленность управленческой и иной исполнительно-распорядительной деятельности. Они устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. Формулировка и установление законодателем принципов как основополагающих начал создания и функционирования государственной службы зависят от избранной модели государственного устройства, адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений. В то же время принципы способны влиять на устанавливаемую модель государственной службы, ее правовое регулирование [32].

Согласно ст. 6 Закона о государственной службе государственная служба основывается на принципах:

- верховенства Конституции Республики Беларусь;
- служения народу Республики Беларусь;
- законности;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации;
- гуманизма и социальной справедливости;

единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;

гласности;

профессионализма и компетентности государственных служащих;

подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей;

добровольности поступления граждан на государственную службу;

равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями, профессиональными знаниями и образованием;

стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти;

экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих.

Все принципы государственной службы органически взаимосвязаны, отражают ее сущность и характеризуют содержание. Они устанавливают не только ориентиры, но и нормативные границы, внутри которых должна совершаться служебная деятельность.

Все государственные органы Республики Беларусь обязаны проводить в жизнь эти принципы, а государственные служащие должны руководствоваться ими в своей служебной деятельности.

Рассмотрим данные принципы более подробно.

Государственная служба основывается на принципе верховенства Конституции Республики Беларусь. Этот принцип является всеобщим, не имеет и не может иметь каких-либо исключений для кого бы то ни было. Конституция Республики Беларусь является Основным Законом Республики Беларусь, ядром правовой системы, базой для развития всего текущего законодательства.

Обязанность всех государственных органов, всех государственных служащих соблюдать Конституцию Республики Беларусь является необходимым условием функционирования государства, основой конституционного порядка. Принцип верховенства Конституции требует, чтобы все вопросы организации государственной службы осуществлялись на основе и в соответствии с Основным законом Республики Беларусь. Все государственные служащие должны защищать верховенство Конституции Республики Беларусь.

Принцип служения народу находит свое выражение во многих формах: в принципах избирательного права, организации и деятельности государственного аппарата, в основаниях и праве отзыва депутата, в праве

конституционной жалобы граждан, введенном в практику Конституционным Судом Республики Беларусь, и т.д.

При характеристике принципа служения народу следует подчеркнуть, что другие принципы государственной службы (законности; приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации; гуманизма и социальной справедливости; гласности; подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей), имея свое собственное предназначение, вместе с тем призваны обеспечить неуклонное проведение в жизнь рассматриваемого принципа [24].

Принцип законности – основополагающий принцип института государственной службы. Он имеет универсальный характер, является всеобщим, распространяется на всех субъектов права - от государственных органов и высших должностных лиц до государственного служащего и рядового гражданина. Важнейшее требование данного принципа состоит в том, что практическая организация и деятельность государственной службы должны осуществляться на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законами, декретами, указами, постановлениями, положениями, инструкциями и т.д. Принцип законности исходит из того, что все государственные органы, их должностные лица и государственные служащие надлежащим образом (а не для удовлетворения своих корыстных интересов) реализуют свои права и обязанности, в пределах своей компетенции принимают, как того требует ст. 59 Конституции Республики Беларусь, необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации предусматривает обязанность государственных служащих обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Принцип гуманизма и социальной справедливости имеет широкую конституционную основу, устанавливающую качественно новые отношения между гражданином и государством, которое впервые в истории белорусской государственности взяло на себя ответственность перед ним за создание условий для свободного и достойного развития личности.

Принцип гуманизма требует строить административно-правовые отношения государственного аппарата, государственных служащих с обществом, человеком качественно новым образом, с учетом социальной и правовой справедливости и на основе своего рода «морального контракта», или нового «общественного договора», отвечающего европейским стандартам и этическим правилам государственных служащих [24].

С этой целью, например, при подписании Решения республиканского референдума 17 октября 2004 г. Глава государства поручил Совету Министров Республики Беларусь совместно с облисполкомами и Минским горисполкомом с 1 июля 2005 г. организовать оформление документов граждан при их обращении в местные исполнительные комитеты на основе заявительного принципа «одно окно».

Принцип справедливости означает, что организация и функционирование института государственной службы осуществляется на демократической основе, а государственные служащие обращаются с гражданами в соответствии с правовыми нормами, процедурами, уважают их ожидания, принимают правовые решения.

Впервые на законодательном уровне в качестве принципа государственной службы закреплён принцип единства системы государственной службы и её дифференциации, исходя из концепции разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (данный принцип основан на нормах ст. 6 Конституции). Государственная служба создается во всех ветвях органов государственной власти, своим функционированием реализует на практике принцип разделения властей, а также укрепляет единство государственной власти. Единство системы государственной службы основывается на едином нормативном правовом акте – Законе о государственной службе и выражается в общих целях, задачах, принципах и понятиях государственной службы, в общих правах и обязанностях государственных служащих и т.д. Указанный принцип исключает совмещение служащими государственных должностей, принадлежащих различным ветвям органов государственной власти.

Принцип гласности также имеет конституционную основу. Статья 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует гражданам Республики Беларусь право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, которые обязаны предоставить гражданину возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. Согласно ч. 4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом [1].

Принцип гласности предполагает наличие механизма учета мнения граждан, открытость законодательства о государственной службе, подбора и

расстановки, формирования резерва государственных служащих; позволяет увидеть результаты их служебной деятельности.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих обусловлен характером государственной службы, являющейся высокопрофессиональной деятельностью. Термином «профессионализм» обозначается глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности, понятием «компетентность» - знание предмета деятельности, наличие профессионального образования, навыков в работе, изучение и освоение передового опыта [24].

Этот принцип заключается еще и в том, что государственный служащий обязан выполнять свои обязанности на профессиональной основе, то есть в качестве основной работы. Компетентность - это прежде всего практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств государственного служащего, его постоянная внутренняя готовность к надлежащему осуществлению своих прав и обязанностей, эффективная реализация полномочий по предмету своего ведения. Принцип профессионализма и компетентности является ведущим началом функционирования государственной службы [32].

Государственные служащие обязаны поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей [6].

Принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей направлен на обеспечение законного, целесообразного и обоснованного публичного управления, на укрепление государственной дисциплины, формирование чувства личной ответственности государственных служащих за порученное дело, на эффективное исполнение ими служебных обязанностей. Он означает, что ни один государственный служащий не может оставаться вне контроля, вне проверки со стороны должностных лиц и государственных органов. Все государственные служащие должны объяснять, аргументировать, обосновывать перед должностным лицом, принявшим на государственную службу, или государственным органом свои служебные действия, использование своих полномочий и при соответствующих основаниях нести юридическую ответственность [24].

Принцип добровольности поступления граждан на государственную службу предполагает согласие сторон (гражданина и государственного органа в лице руководителя или уполномоченного должностного лица), которое требуется при всех способах замещения государственных должностей и

является юридическим фактом назначения, утверждения либо избрания на государственную должность.

Поступление граждан на государственную службу является делом сугубо добровольным. Никто против своей воли не может быть привлечен на государственную службу. Документы и сведения, представляемые гражданином (например, личное заявление), свидетельствуют о добровольности его поступления на государственную службу. Какой-либо иной формы согласия в законодательстве не предусмотрено. Вполне достаточно, чтобы административный акт о назначении (утверждении) был подписан лицом собственноручно без каких-либо оговорок или возражений.

Принцип равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой имеет конституционную основу (ст. 39 Конституции Республики Беларусь) и реализуется на практике с помощью ряда норм Закона о государственной службе.

Фактическая реализация на практике данного принципа государственной службы зависит от ряда факторов, т.е. от требований (общих и специальных), предъявляемых к кандидатам на ту или иную государственную должность.

Принцип стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти предполагает постоянство, несменяемость государственных служащих, а также систему мер по поддержанию их профессионализма и компетентности, бережному отношению к ним. Стабильность государственных служащих является необходимой как в интересах государственного аппарата, государственных органов, так и в интересах государственных служащих. Это одно из важнейших условий качественного функционирования государственных органов.

Принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих направлен на обеспечение им высоких жизненных стандартов, стабильности государственной службы, эффективной служебной деятельности. Он обеспечивается Законом о государственной службе и другими законодательными актами и состоит в том, чтобы в зависимости от государственной должности, ее значения в деятельности государственного органа и масштабов ответственности государственного служащего, а также с учетом общепринятых стандартов жизни белорусского общества служащему создавались необходимые условия для нормальной служебной деятельности, избавляющей его от тревоги за свое будущее, продвижения по службе, утверждения престижа [24].

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать следующие основные выводы.

Истоки зарождения и развития государственной службы в Республике Беларусь относятся к периоду начала становления белорусской государственности. Важную роль для формирования основ правового регулирования государственной службы на данном этапе сыграли положения Статута 1588 г. В дальнейшем развитие института государственной службы обусловлено нахождением белорусских земель в составе Российской империи, а позднее – Советского Союза.

В советский период базовыми при определении места и роли государственных служащих явились подходы, основанные на идеологии большевизма, и среди них в первую очередь классовый подход. На смену профессиональному чиновничеству приходят по сути две службы: партийная и государственная (советская). Партийная служба была вне сферы правового регулирования, она сама была законом. Государственная служба была тенью партийной, она фактически дублировала работу партийного аппарата.

Вопрос о необходимости установления законом статуса государственной службы был поставлен юристами только в конце 80-х годов, однако в СССР так и не было принято специального закона о государственной службе. Для института государственной службы важнейшее значение имели правовые нормы первого советского Кодекса законов о труде, что находит свое отражение в вопросах правового регулирования государственной службы и развитии научных подходов к ней до настоящего времени.

После обретения Республикой Беларусь независимости был принят первый комплексный нормативный правовой акт, заложивший правовые основы службы в государственном аппарате, – Закон Республики Беларусь от 23.11.1993 № 2581-ХІІ «Об основах службы в государственном аппарате». Десятью годами позже был принят Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», который действует в настоящее время.

В Законе о государственной службе впервые употребляется понятие «государственная служба». Согласно ст. 2 Закона, под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Государственная служба – это, прежде всего, определенный вид профессиональной деятельности публичного характера.

Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, ее принципы, а также механизма прохождения государственной службы и прекращения

государственно-служебного отношения. Она является комплексным, преимущественно публично-правовым институтом. Принципы функционирования государственной службы закреплены в ст. 6 Закона о государственной службе. Они характеризуют основополагающие черты и особенности самого института государственной службы, объективно отражают его направленность, природу и выступают в качестве руководящих идей, ориентиров при организации и функционировании.

Правовое регулирование вопросов государственной службы осуществляется Конституцией, Законом о государственной службе, Трудовым кодексом, другими законами, декретами и указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Правительства Республики Беларусь, а также иными нормативными правовыми актами Республики Беларусь. Государственная служба на современном этапе характеризуется достаточно развитой правовой регламентацией, однако место государственной службы в правовой системе Республики Беларусь четко не определено. Весьма важным и спорным в науке является вопрос о соотношении различных отраслей права и определении их приоритетности при регулировании отношений государственной службы. Прежде всего речь идет о трудовом и административном праве.

С учетом особенностей государственной службы как правового института весьма обоснованными представляются выдвигаемые белорусскими исследователями идеи о признании государственной службы как самостоятельной комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь – права государственной службы.

ГЛАВА 2

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРАВОВОЙ СТАТУС И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

2.1 Понятие, сущность и правовой статус государственных служащих по законодательству Республики Беларусь

В статье 5 Закона о государственной службе дано законодательное определение понятия «государственный служащий». Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

К государственным служащим относятся лица, которые занимают государственные должности в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариатах; в Совете Министров и его Аппарате; в Конституционном Суде и его Секретариате, в Верховном и Высшем Хозяйственном Суде и их аппаратах, в общих и хозяйственных судах и их аппаратах; в Администрации Президента Республики Беларусь, Государственном секретариате Совета безопасности, Управлении делами Президента Республики Беларусь, иных государственных органах, непосредственно обеспечивающих деятельность Президента Республики Беларусь; в органах Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органах прокуратуры Республики Беларусь, Национальном банке Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и ее аппарате; в министерствах, иных республиканских органах государственного управления, их аппаратах и территориальных подразделениях; дипломатических представительствах и консульских учреждениях и миссиях Республики Беларусь; местных Советах депутатов и их аппаратах, исполнительных и распорядительных органах и их аппаратах; государственных нотариальных конторах; таможенных органах; иных государственных органах [6].

Следует отметить, что Декретом Президента Республики Беларусь от 29.11.2013 № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь» Верховный Суд и Высший Хозяйственный Суд объединены и образован единый высший судебный орган по гражданским, уголовным,

административным и экономическим делам – Верховный Суд, возглавляющий систему судов общей юрисдикции Республики Беларусь. В связи с этим требуется внесение соответствующих изменений в статью 7 Закона о государственной службе.

Государственные должности – это первичные структурные единицы любого государственного органа, его аппарата, организационной структуры. Система государственных органов Республики Беларусь, ее аппарат, как и конкретный государственный орган со своим аппаратом, представляют собой, условно говоря, совокупность государственных должностей, образующих своеобразную пирамиду [24].

Каждая государственная должность имеет свое наименование и квалификационную характеристику, состоящую из четырех разделов: «Сложность выполняемых функций»; «Должностные обязанности»; «Квалификационные требования»; «Должен знать». Квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих», являющийся техническим нормативным правовым актом, определяет наименования и содержит квалификационные характеристики государственных должностей.

Наименование государственной должности представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и общность в системе функций государственного органа. В каждой должности сконцентрирована часть компетенции государственного органа, которой его наделяет государство для осуществления строго определенных задач и функций. Государственная должность определяет границы деятельности государственного служащего, т.е. круг его обязанностей, права и ответственность за исполнение и обеспечение полномочий государственного органа.

Государственную должность характеризуют следующие признаки:

- 1) наименование должности;
- 2) ее принадлежность только государственному органу, структурной единицей которого она является;
- 3) порядок ее учреждения (установления) уполномоченным субъектом в структуре самого государственного органа;
- 4) порядок ее замещения государственным служащим;
- 5) объем полномочий, соответствующий полномочиям государственного органа;
- 6) профессионально-квалификационные требования к уровню и профилю профессиональной подготовки, стажу работы государственного служащего, необходимые для выполнения его обязанностей;

7) размеры денежного вознаграждения из средств бюджета либо других источников за исполнение установленных должностных обязанностей и ответственность за их неисполнение.

Каждая государственная должность характеризуется объемом и содержанием полномочий для занимающего ее лица по реализации компетенции государственного органа.

Назначение должности, ее место в служебной иерархии определяется кадровым реестром, представляющим собой систему учета государственных должностей государственных органов.

В Республике Беларусь ведутся кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь, кадровые реестры облисполкомов и Минского горисполкома. Перечни высших государственных должностей Республики Беларусь, иных государственных должностей, подлежащих включению в кадровые реестры, утверждаются соответственно Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

В настоящее время действует кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. №644 в редакции Указа от 24.01.2014 № 49.

Кадровый реестр Правительства Республики Беларусь утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 апреля 2007 г. № 421 (в редакции постановления от 26.06.2013 № 544).

Созданы и действуют кадровые реестры облисполкомов и Мингорисполкома.

Не все должности, включенные в штатное расписание государственного органа, являются государственными должностями. Согласно ч. 2 ст. 4 Закона о государственной службе, должности, включенные в штатное расписание государственного органа в целях технического обслуживания и обеспечения деятельности этого органа в соответствии с перечнем, определяемым Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им государственным органом, не относятся к государственным должностям [6].

Перечень таких должностей утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22.04.2013 № 307 (ред. от 28.06.2013) «Об утверждении перечня должностей (профессий) работников, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих деятельность государственных органов, и соответствующих этим должностям (профессиям) тарифных разрядов и об оплате труда этих работников».

К таким должностям, в частности, относятся: начальники общих, хозяйственных и административно-хозяйственных отделов, заведующие

архивами, канцеляриями, библиотеками, механики, секретари-референты, паспортисты, статистики, делопроизводители, секретари судебной коллегии, библиотекари, архивариусы и др.

Лица, занимающие должности, включенные в указанный перечень, не являются государственными служащими. Их деятельность не считается государственной службой, поскольку не связана с непосредственной реализацией государственно-властных полномочий или с обеспечением выполнения функций государственных органов [24].

Государственные служащие являются специфической категорией работников, чья особенность определяется спецификой деятельности государственных органов, в которых государственные служащие работают. Государственные служащие выполняют функции государственного органа, возложенные на этот орган государством, решают задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (законодательная, исполнительная и судебная, финансовая деятельность, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, защита прав и законных интересов граждан и др.). Все действия государственных служащих осуществляются ими от имени государства и по его поручению. Это влечет предъявление к государственным служащим особых повышенных требований и установления определенных ограничений, а также предоставление льгот, гарантий в качестве компенсации за особые требования и ограничения [21].

Особенности трудовых отношений государственных служащих проявляются в следующих аспектах:

- в порядке поступления на государственную службу;
- в требованиях к кандидатам на должность государственного служащего;
- в правах, обязанностях и правоограничениях государственного служащего;
- в гарантиях для государственных служащих;
- в порядке и условиях проведения аттестации;
- в основаниях увольнения (помимо общих оснований).

Исходя из определения понятия «государственный служащий», которое дано в Законе о государственной службе, можно более подробно раскрыть признаки государственного служащего.

Во-первых, государственный служащий – это физическое лицо, гражданин Республики Беларусь, достигший восемнадцатилетнего возраста, владеющий государственными языками (белорусским и русским) и имеющий, как правило, профессиональное образование.

Во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе.

В-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую государственную должность в установленном законодательством порядке. Некоторые категории государственных служащих приносят присягу (например, судьи Конституционного Суда Республики Беларусь, общих и хозяйственных судов Республики Беларусь).

В-четвертых, государственный служащий наделяется соответствующими властными организационно-распорядительными полномочиями. Государственный служащий – «продукт» развития общества и государства, их «слуга». Он всегда должностное лицо и зачастую представитель государственной власти, представляющий государство (его органы) во внешних связях с гражданами, с общественными и негосударственными организациями.

В-пятых, государственный служащий от имени и по поручению государства (его органа) выполняет служебные обязанности в установленном государственной должностью объеме и в целях реализации задач и функций того или иного государственного органа. Он совершает во многих случаях действия, которые имеют публичную значимость, вызывают определенные юридические последствия.

В-шестых, государственному служащему присваивается в установленном законом порядке соответствующий класс (отдельным категориям могут присваиваться классные чины, персональные звания, квалификационные классы, дипломатические ранги). Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

В-седьмых, за выполнение служебных обязанностей государственный служащий получает денежное вознаграждение из средств бюджета либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

В-восьмых, государственный служащий выполняет свои должностные полномочия на профессиональной основе. Его деятельность носит, как правило, непроизводственный характер. Она воздействует на сознание людей, влияет на экономическую, социальную и культурную жизнь [24].

Государственные служащие служат государству, выполняют его волю, выраженную в его предписаниях – законах и других нормативных правовых актах; проводят в жизнь государственную политику, реализуют на практике государственные функции, представляют государство в его многообразных взаимоотношениях, решают государственные задачи в экономической, социальной и административно-политической сферах.

Важно отметить, что в правовом государстве его служащие служат не должностным лицам, руководителям, а праву, закону, обеспечивая реализацию прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Они призваны своей деятельностью обеспечивать, создавать необходимые условия для стабильного,

устойчивого развития общества и государства, производственной, социально-культурной и другой деятельности. От государственных служащих в значительной степени зависит авторитет государства и его государственных органов, политическая стабильность в обществе и государстве.

Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам Республики Беларусь. Тем не менее, правовое положение государственных служащих имеет свои особенности. Это связано с тем, что успешная служебная деятельность возможна только при условии предоставления государственным служащим прав, обусловленных спецификой выполняемых государственным органом задач и осуществляемых им государственных функций. Права государственного служащего являются важнейшим элементом правового статуса государственного служащего как субъекта служебных государственных отношений. Перечень прав государственного служащего приведен в ст. 20 Закона о государственной службе и является достаточно широким.

В научной литературе права государственного служащего условно разделяют на три группы:

1) права, обеспечивающие уяснение государственным служащим своего правового статуса и его правовую защиту;

2) права, способствующие непосредственному выполнению государственным служащим служебных обязанностей;

3) права, способствующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие его социальные гарантии [35, с. 322].

К первой группе прав с полным основанием можно отнести такие права государственного служащего, как права на:

письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;

ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;

проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

обращение в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую

государственную должность, дисциплинарной или материальной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, освобождения от занимаемой должности (увольнения), в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Вторую группу прав государственного служащего составляют такие права, как права на:

принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;

посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов, иных организаций;

получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;

отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству, и др.

К третьей группе можно отнести права, закрепленные в подп. 1.5, 1.6, 1.7, 1.15, 1.16, 1.17 п. 1 ст. 20 Закона о государственной службе. Это, в частности, права на:

повышение квалификации и переподготовку за счет средств соответствующего бюджета или иных предусмотренных законодательством источников финансирования;

повышение в должности, классе государственного служащего;

заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом Законом о государственной службе, иными законодательными актами;

здоровые и безопасные условия труда;

отставку по основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе;

государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

Государственный служащий вправе обратиться в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной или материальной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, освобождения от занимаемой должности (увольнения), в иных случаях, предусмотренных законодательством [6].

Следует иметь в виду, что перечень прав государственных служащих, приведенный в статье 20 Закона, не является исчерпывающим. Государственный служащий имеет и иные права, предусмотренные

законодательством Республики Беларусь. Это вполне объяснимо, поскольку каждому государственному служащему присущ свой правовой статус, определяемый в соответствии с законодательством видом государственной службы, местом государственного органа в структуре государственного механизма, а также уровнем занимаемой государственной должности [24].

Наряду с общими нормами, определяющими правовой статус государственных служащих, содержащимися в Законе о государственной службе, имеется ряд законодательных актов, определяющих правовой статус отдельных категорий государственных служащих (например, Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», Положение о дипломатической службе Республики Беларусь и др.).

Правовой статус раскрывается не только через установление прав государственных служащих и гарантии их реализации, но и закрепление их обязанностей. Обязанности государственного служащего характеризуют сущность, содержание служебной деятельности, ибо реализация государственным служащим государственно-властных полномочий и (или) обеспечение выполнения функций государственных органов – необходимые условия надлежащего функционирования государственной службы.

Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в ст. 21 Закона о государственной службе. Государственный служащий обязан:

- 1.1. поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства;
- 1.2. исполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством;
- 1.3. соблюдать ограничения, связанные с государственной службой, установленные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами;
- 1.4. обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- 1.5. исполнять в установленном законодательством порядке приказы, распоряжения руководителей, изданные в пределах их компетенции;
- 1.6. соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики;
- 1.7. не допускать действий и поступков, порочащих государственную службу и несовместимых с занятием государственной должности;
- 1.8. соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, должностные положения и инструкции, порядок работы со служебной информацией;

1.9. в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством;

1.10. сохранять, не распространять доверенные ему государственные секреты, в том числе после прекращения государственной службы в течение срока, установленного законодательством;

1.11. не разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

1.12. поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами [6].

Занятие государственной должности предполагает не только наделение государственного служащего определенными правами и установление его обязанностей, но и соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций.

Назначение этих правоограничений преследует цель обеспечить не только эффективное и высокопрофессиональное выполнение государственным служащим своих обязанностей по службе, но и создать все необходимые условия для осуществления независимой служебной деятельности.

Главная цель этих правоограничений заключается в обеспечении эффективного функционирования института государственной службы, в создании условий для эффективного осуществления государственным служащим своих должностных полномочий, надлежащей реализации прав и исполнения обязанностей, установлении правовых преград возможному злоупотреблению государственных служащих [24].

Статья 22 Закона о государственной службе устанавливает ряд ограничений, связанных с государственной службой. Так, государственный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, заниматься иной оплачиваемой деятельностью (за исключением

предусмотренных в законе, принимать участие в забастовках, принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей и др.

Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой.

Закрепленные в действующем законодательстве о государственной службе права и обязанности государственных служащих, установленные для них ограничения в целом достаточно четко определяют правовой статус государственного служащего и отвечают современным реалиям.

2.2 Классификация государственных служащих

В научной литературе значительное внимание уделяется проблеме классификации государственных служащих. От правильной классификации государственных служащих во многом зависит успешное решение вопросов кадровой политики, совершенствование работы управленческих органов (планирование численности административно-управленческого персонала, оплата его труда, подготовка и учет работников определенной квалификации и др.).

Проблема классификации государственных служащих не нова. В работах советских административистов наиболее распространенной являлась классификация на основе правового фактора — отсутствия или наличия у государственных служащих правомочий по изданию правовых актов. Соответственно государственные служащие разделялись на три группы: должностные лица, вспомогательный (обслуживающий, технический) персонал и представители власти [16, с. 43].

Опираясь на анализ статей Закона о государственной службе современные белорусские исследователи выделяют три категории государственных служащих:

1) государственные служащие, деятельность которых носит сугубо политический, публичный характер, т.е. политические служащие (депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе);

2) высшие государственные служащие или высшие должностные лица, занимающие высшие государственные должности, имеющие высший класс государственного служащего;

3) государственные служащие, занимающие государственные должности, имеющие любой класс государственного служащего (кроме высшего) [20].

В зависимости от характера полномочий, степени публичности функций, осуществляемых государственными служащими, обычно выделяют должностных лиц и представителей административной власти.

Государственные служащие, которые при исполнении возложенных на них функций осуществляют деятельность, имеющую публичную значимость, выступающую основой для иных юридически значимых действий, или непосредственно совершают юридически значимые действия, устанавливающие, изменяющие, прекращающие правовые отношения, являются должностными лицами. К ним относят руководителей государственных органов, организаций, учреждений, их заместителей, начальников структурных подразделений и др. В пределах своей компетенции они издаются административные акты, принимают на работу или увольняют с работы, распоряжаются финансовыми средствами, применяют меры поощрения или дисциплинарного воздействия, совершают другие юридически значимые действия.

Представители административной власти – это должностные лица особого рода. Они имеют полномочия публичного характера, совершают юридически значимые действия, вправе давать обязательные указания, предписания лицам, которые не находятся в их подчинении. К ним относятся, например, работники налоговых инспекций, работники таможенных органов, судебные исполнители, государственные инспекторы органов санитарно-эпидемиологического надзора, пожарного надзора, лесного хозяйства, прокуроры, большинство работников милиции [24].

Уголовный кодекс Республики Беларусь выделяет должностных лиц (представители власти, представители общественности, лица, занимающие в учреждениях, организациях, в войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо уполномоченные на совершение юридически значимых действий) (ч. 4 ст. 4) и должностных лиц, занимающих ответственное положение (лица, занимающие высшие государственные должности, руководители местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, судьи, прокуроры, следователи, начальники органов дознания, руководители органов государственного контроля, внутренних дел, таможенных органов и др.) (ч. 5 ст. 4).

В российской литературе одной из основных классификаций государственных служащих является классификация, проводимая в соответствии с принципом разделения властей. По данному критерию

различаются государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти [15, 27].

Вполне приемлемой представляется классификация государственных служащих, основанная на принципе разделения видов государственной службы. Так, в своей диссертации, посвященной изучению теоретических проблем правового регулирования государственной службы Республики Беларусь, О.И. Чуприс предлагает выделять в системе государственной службы Республики Беларусь такие виды, как политико-административная служба, служба представительных органов, судебская, аппаратная, прокурорская, военная и военизированная, в пределах которых может осуществляться дальнейшее деление. В аппаратной службе, в свою очередь, выделяются дипломатическая и таможенная служба. Государственной аппаратной службой, имеющей специфику, следует признать службу в государственных организациях, наделенных функциями органов государственного управления [41].

Законодательство предусматривает деление государственных должностей на категории. Категории государственных должностей определены в квалификационном справочнике «Государственные должности государственных служащих», утвержденном постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 24.10.2003 № 135. Им предусмотрены следующие категории государственных должностей:

руководитель (директор, начальник) департамента (главного управления, управления, отдела, другого самостоятельного подразделения);

руководитель (начальник, заведующий) отдела, сектора, входящих в состав более крупного подразделения;

начальник контрольно-ревизионного управления, отдела;
специалисты.

В науке высказывается точка зрения о том, что подобная категоризация государственных должностей является не вполне приемлемой и достаточной [33]. Такой вывод основан на следующих положениях.

Во-первых, очевидна неполнота выделенных категорий. В частности, в названных категориях не учтена должность руководителя государственного органа.

Во-вторых, не вполне понятны критерии выделения указанных категорий. Так, третья категория (начальник контрольно-ревизионного управления, отдела) фактически является разновидностью первой категории (руководитель управления, отдела).

В-третьих, данная категоризация нацелена на решение только одной задачи: определение квалификационных характеристик для занятия государственной должности. Вместе с тем деление государственных

должностей может использоваться для решения более широкого круга вопросов.

В-четвертых, уровень ведомственного акта не отражает той роли, которую категоризация государственных должностей играет для института государственной службы [33].

В связи с этим Н.А.Саванович предлагает закрепить соответствующие категории государственных должностей непосредственно в Законе Республики Беларусь «О государственной службе», а также расширить спектр возможных направлений (помимо установления квалификационных требований) использования выделенных категорий. Исследователь полагает возможным разделить государственные должности на четыре группы:

высшая группа должностей (Премьер-министр Республики Беларусь, председатели Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, председатели Конституционного, Верховного судов Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющий делами Президента Республики Беларусь и их заместители);

главная группа должностей (руководитель государственного органа, кроме лиц, занимающих государственные должности, относящиеся к высшей группе должностей, и его заместители, руководители аппаратов и секретариатов государственных органов и их заместители);

ведущая группа должностей (руководитель и заместитель руководителя структурного подразделения (самостоятельного или в составе другого подразделения));

должности специалистов.

В свою очередь, главную и ведущую группы должностей, а также должности специалистов можно разделить на категории исходя из территориального уровня соответствующего государственного органа. Предлагается каждую из названных групп разделить на следующие категории:

республиканского уровня (государственные должности в государственных органах, действующих на всей территории Республики Беларусь);

областного уровня (государственные должности в государственных органах, действующих на территории одной или нескольких областей);

базового и первичного уровней (государственные должности в государственных органах, действующих на территории одной или нескольких иных административно-территориальных и территориальных единиц).

Подобное деление будет выступать в качестве основы для:
установления квалификационных требований для занятия соответствующих государственных должностей;
определения порядка назначения на государственные должности;
повышения квалификации;
определения соотношения размера заработной платы между группами и категориями и др. [33]

2.3 Особенности ответственности государственных служащих

Государственные служащие обязаны соблюдать дисциплину труда, добросовестно выполнять возложенные на них обязанности. За неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей государственные служащие несут установленную законом ответственность.

Согласно ст. 56 Закона о государственной службе за неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине государственного служащего возложенных на него служебных обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение трудовой и исполнительской дисциплины, а равно за несоблюдение установленных этим Законом и иными законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой, государственный служащий несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством.

Дисциплинарная ответственность является основным видом ответственности государственных служащих. Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является наличие дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него обязанностей.

Основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок – виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него служебных обязанностей. Признаками дисциплинарного проступка являются его противоправность и виновность. Противоправность деяния (действия или бездействия) выражается в нарушении им своих служебных обязанностей, предусмотренных соответствующими правовыми актами - правилами внутреннего трудового распорядка, должностной инструкцией, контрактом. Вина работника в совершении противоправного деяния может выражаться в форме умысла или неосторожности. В связи с этим не может рассматриваться

как дисциплинарный проступок невыполнение государственным служащим служебных обязанностей по независящим от него причинам [24].

Законом о государственной службе установлено, что к государственным служащим за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в классе государственного служащего на срок до шести месяцев; увольнение с занимаемой должности в соответствии с Законом о государственной службе, законодательством о труде и иными законодательными актами (ст. 57 Закона о государственной службе).

Законом о государственной службе допускается понижение в классе только на срок до шести месяцев. Действующий Закон о государственной службе не упоминает такую меру, как понижение в должности на срок до шести месяцев. Вместе с тем предусматривается возможность предупреждения государственного служащего о неполном служебном соответствии.

Перечень мер дисциплинарного взыскания, приведенный в п. 1 ст. 57 Закона о государственной службе, не является исчерпывающим. В силу предписаний п. 2 данной статьи к государственным служащим могут применяться и иные меры дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством.

Право выбора меры дисциплинарного взыскания принадлежит руководителю соответствующего государственного органа. При выборе меры дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая служба и поведение государственного служащего на государственной службе.

Законом о государственной службе порядок привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности не установлен. Согласно ч. 4 ст. 57 Закона о государственной службе порядок и сроки применения дисциплинарных взысканий, органы, руководители, правомочные применять дисциплинарные взыскания, порядок обжалования, снятия и погашения дисциплинарных взысканий определяются законодательством о труде и иными актами законодательства. Поэтому на государственных служащих распространяется общий порядок наложения, снятия и обжалования дисциплинарных взысканий, установленный трудовым законодательством.

Закон о государственной службе, регулируя вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих, обращает внимание на особенности привлечения к дисциплинарной ответственности судей, прокурорских работников, работников таможенных органов. Дисциплинарная

ответственность этих категорий государственных служащих установлена специальными нормативными правовыми актами.

Для применения конкретных видов ответственности большое значение имеют положения ст. 58 Закона о государственной службе, согласно которой государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. Данная норма требует осознанного, ответственного отношения государственного служащего к получаемым приказам и распоряжениям. Получив для исполнения приказ, государственный служащий обязан оценить его с точки зрения законности и целесообразности. В случае сомнения в правомерности полученных для исполнения приказа, распоряжения государственный служащий должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему приказ, распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший приказ, распоряжение, в письменной форме подтверждают указанные приказ, распоряжение, государственный служащий обязан их исполнить, за исключением случаев, когда их исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерных приказа, распоряжения несет подтвердивший эти приказ, распоряжение руководитель [6].

Административная ответственность государственного служащего наступает в соответствии с КоАП и иными законодательными актами, устанавливающими ответственность за совершение административного проступка. Административная ответственность – это один из видов юридической ответственности, которая заключается в применении к виновным мер административного взыскания. Виды административных правонарушений и санкций определяются КоАП и другими законодательными актами.

Особенностью административной ответственности (в отличие от дисциплинарной) является то, что виновное лицо не находится в служебном подчинении должностного лица или органа, налагающего административное взыскание. Правом привлечения к административной ответственности обладают органы и должностные лица, перечень которых установлен КоАП и другими законодательными актами (органы милиции, должностные лица Департамента государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, органы Госпроматомнадзора, органы, осуществляющие санитарный надзор, органы государственного пожарного надзора и др.). Порядок наложения административного взыскания регламентируется КоАП. О каждом правонарушении составляется протокол. Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев

со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – двух месяцев со дня обнаружения.

В отдельных случаях правонарушение может содержать одновременно признаки как дисциплинарного, так и административного проступка и влечет соответственно два вида ответственности. Например, нарушение должностным лицом государственного органа правил по охране труда и законодательства о труде может вызвать применение к нему мер со стороны руководителя государственного органа (дисциплинарная ответственность) и наложение денежного штрафа государственными инспекторами по охране труда (административная ответственность) [24].

В случае совершения государственным служащим деяния, являющегося преступным, он может быть привлечен к уголовной ответственности.

Государственные служащие, будучи наделенными в установленном порядке полномочиями, призваны выполнять возложенные на них функции в пределах этих полномочий в целях обеспечения публичных интересов. Любые отступления от указанного принципа, то есть использование предоставленных ему полномочий в иных целях либо с превышением полномочий, свидетельствуют о нарушении государственным служащим требований закона и могут быть квалифицированы как должностной проступок, а то и как уголовное преступление (достаточно указать на то, что в УК содержится целая гл. 35 «Преступления против интересов службы») [23].

Так, умышленное вопреки интересам службы совершение должностным лицом из корыстной или иной личной заинтересованности действий с использованием своих служебных полномочий, повлекшее причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам признается злоупотреблением властью или служебными полномочиями и влечет уголовную ответственность по ч. 2 ст. 424 УК. Квалифицирующим составом признается злоупотребление властью или служебными полномочиями, совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение, либо при осуществлении функций по разгосударствлению или приватизации государственного имущества, либо повлекшие тяжкие последствия.

Преступлением может быть признано бездействие должностного лица, то есть умышленное вопреки интересам службы неисполнение должностным лицом действий, которые оно должно было и могло совершить в силу возложенных на него служебных обязанностей, сопряженное с попустительством преступлению либо повлекшее причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам (ст. 425 УК).

Умышленное совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных ему по службе, повлекшее причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, квалифицируется как превышение власти или служебных полномочий и влечет уголовную ответственность по ст. 426 УК.

Уголовно наказуемым деянием признается служебный подлог, под которым понимается внесение должностным или иным уполномоченным лицом заведомо ложных сведений и записей в официальные документы, либо подделка документов, либо составление и выдача заведомо ложных документов, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности, при отсутствии признаков более тяжкого преступления (ст. 427 УК).

В случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, повлекшего по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, государственный служащий, если он является должностным лицом, может быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 428 УК за так называемую служебную халатность.

Государственные служащие могут привлекаться и к материальной ответственности, если в результате их действий государственному органу причинен материальный ущерб. Положения трудового законодательства о материальной ответственности применимы и в отношении государственных служащих, причинивших материальный ущерб при исполнении служебных обязанностей.

Таким образом, в качестве обобщения вышеизложенного, отметим следующее.

Государственным служащим согласно статье 5 Закона о государственной службе является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Государственные служащие являются специфической категорией работников, чья особенность определяется спецификой деятельности государственных органов, в которых государственные служащие работают.

Государственные служащие служат государству, проводят в жизнь государственную политику, реализуют на практике государственные функции,

представляют государство в его многообразных взаимоотношениях, решают государственные задачи в экономической, социальной и административно-политической сферах.

Важную роль в успешном решении вопросов кадровой политики, совершенствовании работы управленческих играет классификация государственных служащих.

Правовой статус государственного служащего имеет свои особенности и раскрывается через установление прав государственных служащих и гарантий их реализации, закрепление их обязанностей, а также установления ответственности государственных служащих.

Перечень прав государственного служащего приведен в ст. 20 Закона о государственной службе. Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в ст. 21 Закона о государственной службе. Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции.

Занятие государственной должности предполагает также соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций.

За неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей государственные служащие могут привлекаться к дисциплинарной, административной, уголовной, а также к материальной ответственности.

ГЛАВА 3

ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

3.1 Поступление на государственную службу

Законодательному регулированию поступления на государственную службу посвящена Глава 3 Закона о государственной службе. В первой статье этой главы (ст. 24 Закона) закреплён важный демократический принцип равного доступа граждан к любым должностям. Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным Законом о государственной службе, иными законодательными актами о государственной службе.

При поступлении на государственную службу, а также при её прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь [6].

Принцип равного доступа граждан к любым должностям очень важен для предотвращения бюрократизации государственного аппарата, отчуждения его от гражданского общества, реализации конституционного права граждан на участие в решении государственных дел. Право равного доступа граждан к любым должностям является одной из самостоятельных форм их непосредственного участия в решении государственных дел [24].

Право равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе не означает его автоматической реализации. Фактическая реализация на практике данного права зависит от ряда факторов, т.е. от требований (общих и специальных), предъявляемых при поступлении на государственную службу. К числу общих требований п. 1 ст. 24 Закона о государственной службе относит гражданство Республики Беларусь, достижение восемнадцатилетнего возраста и владение государственными языками (белорусским и русским). Конкретизация иных (специальных) требований, предъявляемых к государственным служащим, содержится в ряде других статей Закона о государственной службе.

Для отдельных категорий государственных служащих установлены дополнительные требования, предъявляемые к моральным качествам при поступлении на государственную службу (например, прокуроры и следователи должны не привлекаться в прошлом к уголовной ответственности, обладать необходимыми личными деловыми и моральными качествами (п. 1 ст. 40 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь»); судьи не должны совершать порочащих их поступков (ч. 1 ст. 94 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей)).

При поступлении на государственную службу гражданин представляет документы и сведения, перечень которых содержится в ст. 25 Закона о государственной службе, а именно:

- личное заявление;
- личный листок по учету кадров;
- паспорт, документы воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на воинскую службу);
- трудовую книжку, за исключением впервые поступающих на работу;
- диплом или иной документ о соответствующем образовании, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;
- декларацию о доходах и имуществе;
- медицинское заключение о состоянии здоровья (для занятия отдельных государственных должностей, перечень которых определяется законодательными актами).

Гражданин при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой ему необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, проходит в установленном порядке процедуру оформления допуска к этим сведениям.

Гражданин, претендующий на занятие должности, которая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 20.07.2006 № 165-З «О борьбе с коррупцией» относится к должности государственного должностного лица, подписывает обязательство, предусмотренное ст. 16 Закона о борьбе с коррупцией.

При необходимости государственный орган вправе запросить с места предыдущей работы информацию, характеризующую гражданина, претендующего на занятие государственной должности в этом государственном органе.

Прием на государственную службу (работу) без предъявления вышеперечисленных документов не допускается. Отказ в приеме на государственную должность лицу, который не предъявил необходимые для

занятия этой должности или выполнения работы документы, не будет являться необоснованным отказом в приеме на работу.

Документы, не предусмотренные законодательством, при приеме на государственную службу требовать запрещается. Вместе с тем, если претендент желает представить другие документы, не предусмотренные в рассматриваемом перечне, но касающиеся его трудовой деятельности, например характеристику с прежней работы или рекомендательное письмо или другой документ, то руководитель государственного органа или уполномоченное им лицо вправе их принять [21].

Сведения, представленные при поступлении на государственную службу, подлежат изучению в установленном порядке.

Изучение сведений о кандидатах на государственные должности, перечень которых определяется законодательством, организуется и проводится Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь во взаимодействии с Прокуратурой Республики Беларусь, Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Службой безопасности Президента Республики Беларусь, Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь, Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь, Министерством по налогам и сборам Республики Беларусь, Государственным комитетом пограничных войск Республики Беларусь, иными государственными органами и другими государственными организациями в соответствии с законодательством.

По результатам изучения сведений о кандидате на государственную должность Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь составляет заключение, которое направляется должностным лицам, инициировавшим проведение изучения (ст. 10 Закона о государственной службе).

Государственные служащие, действуя в рамках полномочий по занимаемой должности, всегда выступают от имени и по поручению государства. Поэтому государство предъявляет к государственным служащим особые квалификационные требования, установленные в п. 1 ст. 26 Закона о государственной службе.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми при поступлении на государственную службу, являются:

соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;

необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены;

владение государственными языками Республики Беларусь;
знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Квалификационные требования, предъявляемые при замещении отдельных категорий государственных должностей, могут устанавливаться Конституцией Республики Беларусь и нормами специальных законодательных актов. Например, квалификационные требования, предъявляемые при замещении государственной должности судьи Конституционного Суда Республики Беларусь, содержатся в ч. 2 ст. 116 Конституции Республики Беларусь.

Важно отметить, что для лиц, впервые поступающих на государственную службу, Указом Президента Республики Беларусь от 17.03.2005 № 139 установлен квалификационный экзамен. Положение о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу, утвержденное названным Указом, определяет цель и порядок его проведения. В частности, квалификационный экзамен проводится экзаменационными комиссиями с целью установить соответствие уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на государственную службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах (организациях).

Действующее законодательство предусматривает, что поступление на государственную службу осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и законодательными актами путем назначения, утверждения либо избрания (ч. 1 ст. 27 Закона). В развитие этого положения предусматривается, что занятие государственной должности может осуществляться на конкурсной основе. Общие правила проведения конкурса на занятие государственной должности определены статьей 28 Закона о государственной службе.

В настоящее время наиболее распространенным путем поступления на государственную службу является назначение на государственную должность [24]. Административным актом, оформляющим назначение на государственную должность, юридически фиксируется поступление гражданина на государственную службу, начало возникновения государственно-служебных отношений. С лицами, занимающими государственные должности путем назначения, заключается контракт, который является основанием для издания приказа (распоряжения) руководителем (должностным лицом) государственного органа. Государственный служащий должен ознакомиться с административным актом о назначении на должность и подписать его без каких-либо оговорок и тем более возражений, что будет свидетельствовать о сугубо добровольном поступлении гражданина на государственную службу.

Утверждение в государственных должностях государственных служащих происходит после назначения их на соответствующие должности. Например, председатели областного, Минского городского исполнительных комитетов назначаются на государственную должность Президентом Республики Беларусь; председатели районных и городских исполнительных комитетов - председателем областного исполкома, а затем эти должностные лица утверждаются соответствующими Советами депутатов на сессиях путем открытого голосования. Кандидатура на соответствующую государственную должность считается утвержденной, если за нее проголосовало большинство депутатов от числа избранных.

Путем избрания занимаются выборные должности в органах государственной власти. Например, государственные должности депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов (председателей Совета депутатов и их заместителей), осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, судей Конституционного Суда Республики Беларусь, на которые они избираются Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь [20].

Суть избрания на государственную должность как одного из способов занятия государственных должностей, путей поступления на государственную службу состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания, оформляемого соответствующим постановлением палаты Парламента или решением местного Совета депутатов.

Конкурс как способ замещения государственных должностей имеет ряд преимуществ. Это наиболее эффективный и демократичный способ замещения государственных должностей, формирования профессионального, политически нейтрального государственного аппарата. Конкурсный порядок замещения государственных должностей позволяет снизить уровень коррупции среди государственных служащих, свести к минимуму протекционизм в решении кадровых вопросов и обеспечить равные возможности для всех граждан при реализации ими конституционного права на поступление на государственную службу [24].

Вместе с тем, согласно действующему законодательству конкурсный отбор не является обязательным при занятии государственных должностей и проводится по усмотрению руководителя государственного органа.

В результате конкурсы на занятие государственной должности, за редкими исключениями, не проводятся. А с учетом того что во многих организациях квалификационный экзамен для лиц, впервые поступающих на государственную службу, сведен к элементарному собеседованию, становится очевидным, что существующая модель отбора кандидатов на занятие

государственных должностей мало приспособлена для привлечения на государственную службу наиболее квалифицированных работников. Отчасти это можно объяснить низким на сегодняшний день престижем государственной службы, сравнительно низким уровнем оплаты труда и др. [33]

В связи с этим в литературе высказываются предложения предусмотреть то, что обязательным условием занятия государственной должности является проведение конкурса, что должно способствовать привлечению на государственную службу наиболее талантливых и квалифицированных специалистов [33]. Наряду с закреплением обязательности проведения конкурса для занятия государственной должности предполагается предусмотреть исчерпывающий перечень случаев, когда допускается занятие государственной должности без проведения конкурса. К таким случаям можно отнести:

занятие государственных должностей, относящихся к высшей и главной группам должностей;

занятие государственной должности внутри одной группы государственных должностей в одном и том же государственном органе;

занятие государственной должности на время выполнения обязанностей временно отсутствующих государственных служащих [33].

Порядок и условия проведения конкурса определяются ст. 28 Закона о государственной службе, а также Положением о проведении конкурса на занятие государственной должности, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26.09.2003 № 1221.

Закон о государственной службе допускает проведение конкурса двух видов: открытого и закрытого. Закрытый конкурс проводится среди граждан, состоящих в резерве кадров государственных служащих.

В открытом конкурсе в силу предписаний п. 3 ст. 28 Закона о государственной службе имеют право принять участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым при поступлении на государственную службу.

Организация и проведение конкурса возлагаются на кадровую службу и конкурсную комиссию, создаваемую решением (приказом) руководителя государственного органа.

С гражданами, поступающими на государственную службу, руководителем соответствующего государственного органа заключается контракт на срок не менее одного года. Контракт является основанием для издания решения, приказа, распоряжения, иного акта соответствующего государственного органа, должностного лица. Контракт – это трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения

государственной службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде [6].

Порядок и условия заключения контрактов с государственными служащими установлен Положением о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 07.10.2003 № 1271.

Сторонами контракта являются государственный служащий и государственный орган, от имени которого выступает руководитель этого государственного органа.

С лицами, назначаемыми на высшие государственные должности, депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также судьями контракт не заключается.

Контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, один экземпляр передается государственному служащему, другой хранится в государственном органе. Примерная форма контракта с государственными служащими утверждена Положением о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими.

3.2 Прохождение государственной службы

Прохождение государственной службы длящийся процесс, который начинается с момента возникновения служебных отношений (т.е. с момента замещения в установленном порядке государственной должности) и заканчивается прекращением государственной службы.

В этой связи наименование главы 4 «Прохождение государственной службы» Закона о государственной службе гораздо шире ее содержания, поскольку в данной главе содержатся нормы, регулирующие лишь часть отношений, связанных с прохождением государственной службы (переподготовка, аттестация, перемещение), тогда как отношения, касающиеся поступления на государственную службу и ее прекращения регулируются нормами других глав Закона.

В ходе процесса прохождения государственной службы имеют место перемещения работника по службе, проведение переподготовки и повышение квалификации, различного рода квалификационные экзамены, оценки и аттестации, замещение новых должностей по месту службы либо переводы на другое место работы. Это своего рода внешнее отражение прохождения

государственной службы, находящее свое закрепление в документах, касающихся государственного служащего (личном деле, трудовой книжке и др.).

Внутренним содержанием процесса прохождения государственной службы можно считать выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей. От личных качеств государственного служащего, его профессионализма, компетенции, квалификации зависит качество выполнения служебных обязанностей, что в свою очередь имеет определяющее влияние на продвижение по службе (служебную карьеру) [32].

Для большинства государственных служащих при прохождении ими государственной службы характерно замещение различных должностей в государственных органах. Прохождение государственной службы каждым государственным служащим сугубо индивидуально. Не секрет, что при одновременном занятии равнозначных государственных должностей на «старте», через некоторое время один государственный служащий может уже занимать должность начальника департамента, а другой переместиться на одну - две ступеньки вверх и надолго «застрясть» в должности ведущего специалиста.

В целях укрепления взаимодействия, установления тесной связи между государственным служащими и государственным должностями, усиления их ответственности, осознания ими своего служебного долга, возложенных на них обязанностей отдельные категории государственных служащих при вступлении в государственную должность приносят присягу. Государственные должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются законодательными актами [6]. Например, приносят присягу судьи Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, а равно судьи общих и хозяйственных судов.

Государственную службу следует считать высококвалифицированной профессией, имеющей значение для всего государства и требующей особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования. Поэтому в ст. 6 Закона о государственной службе указывается, что государственная служба основана на принципе профессионализма и компетентности государственных служащих. Этот фундаментальный принцип организации и функционирования государственной службы обязывает всех государственных служащих поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей (подп. 1.12 п. 1 ст. 21 Закона о государственной службе). Пункт 2 ст. 35 Закона о государственной службе гласит, что результаты повышения квалификации и переподготовки являются одним из оснований продвижения государственного служащего по службе.

Реализация данной обязанности государственными служащими обеспечивается системой их профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки. В Республике Беларусь создаются надлежащие условия для подготовки, переподготовки, повышения квалификации, стажировки и самообразования государственных служащих.

Под повышением квалификации имеется в виду углубление, расширение и обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий [24].

На основании анализа законодательства выделяют следующие формы повышения квалификации: должностное — с отрывом от работы сроком до одного месяца; целевое — с отрывом от работы по мере необходимости по индивидуальной программе; обучение в виде стажировки, в форме ежемесячных семинаров, которые проводятся по индивидуальной групповой программе; самообразование. Повышение квалификации может осуществляться в самом государственном органе и за его пределами, внутри республики и за рубежом [40, с. 242-243].

Повышение квалификации государственных служащих проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет в течение всей служебной деятельности. Руководящие работники государственных органов, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, повышают квалификацию периодически, но не реже одного раза в год.

Основной целью повышения квалификации руководящих работников органов исполнительной власти, а также руководителей является обеспечение постоянного соответствия уровня их профессиональной подготовки задачам социально-экономического и политического развития республики, совершенствование управленческих знаний, умений и навыков, позволяющих успешно выполнять свои служебные обязанности.

Повышение квалификации строится на принципах системности, обязательности, дифференцированного подхода, перспективности.

За государственным служащим на весь период повышения квалификации сохраняется должность, заработная плата, а также установленные ему в соответствии с законодательством гарантии и компенсации. Время повышения квалификации либо переподготовки государственного служащего с отрывом от работы по направлению органа государственной власти или управления засчитывается в стаж государственной службы при условии, если он не позднее трех месяцев после окончания учебы был принят на должность государственного служащего.

Стажировка – один из видов повышения квалификации по освоению передового опыта управления в органах государственного управления, в том числе за рубежом. Стажировка государственных служащих осуществляется с целью углубления теоретической и специальной подготовки для работы в сфере государственной власти и управления, совершенствования профессиональных и деловых качеств, проверки практических и организаторских способностей для более эффективной работы служащего на занимаемой должности или на предполагаемой должности более высокого уровня. Она может предшествовать переводу государственного служащего на иную государственную должность. Стажировка может устанавливаться для молодых специалистов, направляемых после окончания высшего учебного заведения на работу в государственные органы.

Стажировка государственных служащих может проводиться по следующим направлениям:

- изучение лучшего опыта, новых методов организации и управления;
- изучение опыта работы профильного структурного подразделения государственного органа;
- непосредственное участие в работе государственного органа, в том числе на конкретных должностях [24].

Самообразование – это вид повышения квалификации, направленный на удовлетворение индивидуальных потребностей государственных служащих в повышении профессиональной подготовки, осуществляемой по индивидуальному плану.

Обязательный учет результатов повышения квалификации и переподготовки государственных служащих при продвижении ими по служебной лестнице обусловлен самим характером государственной службы как высокопрофессиональной деятельности, а также одним из важнейших ее принципов – принципом профессионализма и компетентности государственных служащих. В свою очередь, положения п. 2 ст. 35 Закона о государственной службе являются важной гарантией реализации на практике принципа профессионализма и компетентности государственных служащих.

Статьей 36 Закона о государственной службе определено, что государственные служащие в целях определения объективной оценки их практической деятельности, уровня профессиональной подготовки, правовой культуры и служебной перспективы проходят аттестацию.

Под аттестацией в системе государственной службы имеется в виду государственная проверка деловой квалификации служащего в целях определения уровня его профессиональной подготовки и соответствия замещаемой государственной должности, а также решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного класса

(классного чина, дипломатического ранга), в том числе очередного. Аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности государственного органа по подбору, повышению квалификации и расстановке государственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и повышению эффективности их деятельности. Регулярное проведение аттестации способствует укреплению аппарата кадров, стимулированию роста квалификации персонала, развитию инициативы и творческой активности государственных служащих [21].

Аттестация государственных служащих имеет свои особенности. Аттестация обязательна для всех государственных служащих, за исключением государственных служащих, имеющих высший класс, а также занимающих должности путем избрания.

Аттестация государственного служащего – это государственная аттестация, она проводится аттестационной комиссией и утверждается государственным органом, т.е. государством. Для государственных служащих установлены сроки прохождения аттестации – каждые три года. Руководитель государственного органа устанавливает конкретные сроки проведения аттестации для государственных служащих данного органа [24].

Основными задачами аттестации являются: установление соответствия государственного служащего занимаемой должности; выявление потенциальных способностей и возможностей для дальнейшего продвижения по службе; определение необходимости повышения квалификации или переподготовки.

Аттестации подлежат все государственные служащие, занимающие соответствующие должности в государственных органах.

От прохождения аттестации освобождаются:

государственные служащие, пребывающие в данной должности менее одного года;

беременные женщины.

Государственные служащие, впервые поступившие на государственную службу или с перерывом стажа государственной службы не менее одного года, проходят аттестацию по истечении трех лет непрерывного пребывания на государственной службе. Женщины, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, подлежат аттестации не ранее чем через год после выхода их на работу [6].

Аттестация государственных служащих проводится периодически каждые три года аттестационными комиссиями, создаваемыми соответствующими государственными органами, в которых государственный служащий состоит на службе.

Аттестационная комиссия проводит аттестацию в присутствии аттестуемого государственного служащего и по результатам аттестации принимает решение о:

соответствии занимаемой должности;

неполном соответствии занимаемой должности с отсрочкой аттестации на один год при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии;

несоответствии занимаемой должности (п. 5 ст. 36 Закона).

Решение аттестационной комиссии носит рекомендательный характер.

Государственным служащим, занимающим соответствующие государственные должности, в процессе прохождения государственной службы присваиваются в порядке, предусмотренном Законом о государственной службе и другими законодательными актами, классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим (п. 2 ст. 11 Закона).

Каждой должности государственного служащего соответствуют определенные классы. Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Присвоение классов государственных служащих производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса.

Присвоение государственным служащим классов производится комиссиями по присвоению классов.

Порядок присвоения классов урегулирован статьей 13 Закона о государственной службе.

3.3 Прекращение государственной службы

Государственный служащий может быть уволен с государственной службы как по основаниям, предусмотренным ТК, так и по дополнительным основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе, а также по основаниям, предусмотренным законами, регламентирующими правовое положение отдельных категорий государственных служащих.

Основания для прекращения государственной службы установлены ст. 40 Закона о государственной службе. Государственная служба прекращается в случаях:

достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе;

возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных п. 1 ст. 33 Закона о государственной службе, препятствующих поступлению на государственную службу. В случае возникновения (установления) обстоятельства, предусмотренного подп. 1.6 п. 1 ст. 33 Закона о государственной службе, государственная служба прекращается при невозможности перевода государственного служащего на должность, исключаящую непосредственную подчиненность или подконтрольность государственных служащих, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, либо отказе государственного служащего от такого перевода;

истечения срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности;

несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой;

разглашения сведений, составляющих государственные секреты;

отказа от принесения присяги;

нарушения требований законодательства при приеме на государственную службу;

отставки;

грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе;

прекращения гражданства Республики Беларусь вследствие выхода из гражданства или его утраты;

неудовлетворительного результата предварительного испытания;

вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

Государственная служба может быть прекращена и в иных случаях, предусмотренных законодательством о труде и иными законодательными актами.

Освобождение государственного служащего от занимаемой должности оформляется решением, приказом, распоряжением, иным актом руководителя соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Особенности прекращения государственной службы отдельными государственным служащими могут устанавливаться другими законодательными актами.

Законодательство о государственной службе не регулирует порядок прекращения государственной службы, поэтому при увольнении государственного служащего должны быть соблюдены требования, установленные трудовым законодательством.

Законом о государственной службе впервые установлен предельный возраст пребывания на государственной службе. Ранее действовавший Закон «Об основах службы в государственном аппарате» такого ограничения не содержал.

Белорусским законодательством установлен предельный возраст пребывания на государственной службе – 65 лет.

Норма п. 1 статьи 41 Закона о государственной службе носит императивный характер и не содержит каких-либо условий, допускающих продолжение государственной службы после достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе. Вместе с тем, 11 августа 2011 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь № 367, которым установлено, что государственные служащие, занимающие государственные должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, достигшие 65 лет – предельного возраста пребывания на государственной службе, с учетом востребованности государством их профессиональных знаний, умений и навыков, опыта практической работы с их согласия могут быть оставлены на государственной службе.

В случаях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами, для отдельных категорий государственных служащих не устанавливается или может быть установлен иной предельный возраст пребывания на государственной службе.

Так, Конституцией Республики Беларусь установлен предельный возраст членов Конституционного Суда Республики Беларусь 70 лет (ст. 116).

Следует отметить, что законодательство о государственной службе не предусматривает гарантии, которые подлежат соблюдению при увольнении государственного служащего по инициативе нанимателя – государственного органа. В связи с этим при решении данных вопросов в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о госслужбе и ст. 5 ТК действует законодательство о труде.

Согласно законодательству о труде особые гарантии работнику предоставлены при увольнении по инициативе нанимателя. Для того чтобы установить, какие гарантии распространяются при увольнении государственных служащих, необходимо, прежде всего, определить, какие основания прекращения государственной службы относятся к увольнению по инициативе нанимателя.

Законодательное закрепление указанных вопросов очень важно для практического применения законодательства, регулирующего увольнение государственных служащих.

Так, К., ранее работавшая в районной инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь в должности главного государственного

инспектора, обратилась в суд с иском о восстановлении на работе, указав в заявлении, что приказом начальника инспекции она освобождена от занимаемой должности и уволена с работы по подп. 1.9 п. 1 ст. 40 Закона о государственной службе за совершение проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе. Ей было вменено в вину вступление в неделовые отношения с индивидуальным предпринимателем П., ведение бухгалтерской документации его предпринимательской деятельности, оказание ему помощи по сокрытию от контролирующих органов нарушений им правил ведения предпринимательской деятельности. Считая увольнение незаконным, истица просила суд восстановить ее на работе в прежней должности главного государственного инспектора.

В судебном заседании было установлено, что истица К. во время увольнения находилась в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, в период рассмотрения дела в суде она продолжала находиться в этом отпуске.

Рассматривая дело, суд пришел к выводу, что оснований для увольнения К., имеющей ребенка в возрасте до трех лет, у нанимателя (государственного органа) не имелось, так как установленные в ст. 268 ТК гарантии для женщин распространяются и на случаи увольнения по инициативе нанимателя по основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе. В указанной статье не предусмотрено право нанимателя на увольнение женщины, имеющей ребенка в возрасте до трех лет, по подп. 1.9 п. 1 ст. 40 Закона о государственной службе. Суд вынес решение о восстановлении истицы на прежнее место работы.

При рассмотрении данного дела суд пришел к выводу, что увольнение по подп. 1.9 п. 1 ст. 40 Закона о государственной службе относится к основаниям увольнения по инициативе нанимателя. Однако действующая редакция Закона о государственной службе не содержит классификации оснований увольнения при прекращении государственной службы. Эти вопросы нуждаются в законодательном урегулировании, поскольку они, в свою очередь, имеют большое значение для правоприменительной практики [21].

Закон о государственной службе также не предусматривает, какие основания прекращения государственной службы относятся к дисциплинарным взысканиям. При рассмотрении дел суды сталкиваются с трудностями правоприменения по данной категории дел.

Так, рассматривая дело о восстановлении на работе по иску гражданина В. к Министерству юстиции Республики Беларусь, уволенного по подп. 1.9 п. 1 ст. 40 Закона о госслужбе за совершение проступка, несовместимого с пребыванием на государственной службе, суд выяснял вопрос о том, не пропущен ли Министерством юстиции Республики Беларусь срок для

применения к В. дисциплинарного взыскания в виде увольнения. Из материалов дела выяснилось, что В., работавший старшим судебным исполнителем, за управление автомобилем в состоянии алкогольного опьянения 9 февраля 2007 г. был подвергнут административному взысканию в виде штрафа. Суд пришел к выводу, что Министерством юстиции Республики Беларусь не пропущен срок привлечения В. к дисциплинарной ответственности, поскольку Министерству стало известно о применении к В. мер административной ответственности только 4 апреля 2007 г. Увольнение В. 19 апреля 2007 г. является законным и оснований для восстановления его на работе не имеется.

В то же время, по мнению К.И.Кеник, в данном случае не требовалось выяснения вопроса о сроках увольнения, поскольку ст. 57 Закона о государственной службе не называет это основание прекращения госслужбы как дисциплинарное взыскание, а подп. 1.9 п. 1 ст. 40 Закона о государственной службе определяет совершение проступка, несовместимого с пребыванием на государственной службе, как безусловное прекращение государственной службы [21].

Статья 42 Закона о государственной службе регламентирует порядок отставки государственного служащего. Отставкой является прекращение государственной службы по предусмотренным указанной статьей основаниям по инициативе государственного служащего.

Основаниями для отставки государственного служащего являются: наличие трудового стажа для мужчин не менее 30 лет, для женщин - не менее 25 лет, в том числе стажа государственной службы не менее 20 лет; а также состояние здоровья, препятствующее исполнению служебных обязанностей (при наличии медицинского заключения). Государственные служащие, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства Республики Беларусь, председатели областных, Минского городского исполнительного комитетов и их заместители, председатели областных, Минского городского Советов депутатов имеют право на отставку независимо от времени нахождения в должности.

Таким образом, в качестве основных можно сделать следующие выводы.

Законодательному регулированию поступления на государственную службу посвящена Глава 3 Закона о государственной службе. Закон закрепляет право равного доступа граждан к государственной службе.

Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, установлен квалификационный экзамен.

Поступление на государственную службу осуществляется путем назначения, утверждения либо избрания.

В настоящее время наиболее распространенным путем поступления на государственную службу является назначение на государственную должность.

Наиболее эффективным и демократичным способом замещения государственных должностей является конкурс. Учитывая, что согласно действующему законодательству конкурсный отбор не является обязательным при занятии государственных должностей, конкурсы проводятся не часто. В связи с этим в литературе высказываются предложения предусмотреть то, что обязательным условием занятия государственной должности является проведение конкурса.

Прохождение государственной службы начинается с момента поступления на нее и характеризуется любыми изменениями, происходящими в государственно-служебной деятельности лица. Общими этапами прохождения государственной службы для всех государственных служащих являются следующие: стажировка; аттестация; повышение квалификации; перемещения по службе, в том числе переводы, изменение существенных условий труда, временное замещение; поощрение и ответственность; присвоение специальных классов разрядов; сдача квалификационных экзаменов, если это предусмотрено законодательством; временное отстранение от службы. Заканчивается прохождение государственной службы с момента ее прекращения.

В Законе о государственной службе выделена отдельная глава 4 «Прохождение государственной службы», наименование которой гораздо шире ее содержания, поскольку в данной главе содержатся нормы, регулирующие лишь часть отношений, связанных с прохождением государственной службы.

Основания для прекращения государственной службы установлены ст. 40 Закона о государственной службе.

Законодательство о государственной службе не регулирует порядок прекращения государственной службы, поэтому при увольнении государственного служащего должны быть соблюдены требования, установленные трудовым законодательством. Вместе с тем законодательное закрепление порядка и условий прекращения государственной службы имеет важное значение для практического применения законодательства, регулирующего увольнение государственных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Истоки зарождения и развития государственной службы в Республике Беларусь относятся к периоду начала становления белорусской государственности. Важную роль для формирования основ правового регулирования государственной службы на данном этапе сыграли положения Статута 1588 г.

В советский период в Беларуси институт государственной службы имел существенные отличия от его традиционного понимания, обусловленные системой работы с кадрами партийного и государственного аппарата, входившими в номенклатуру должностей.

Вопрос о необходимости установления законом статуса государственной службы был поставлен юристами только в конце 80-х годов, однако в СССР так и не было принято специального закона о государственной службе. Для института государственной службы важнейшее значение имели правовые нормы первого советского Кодекса законов о труде, что находит свое отражение в вопросах правового регулирования государственной службы и развитии научных подходов к ней до настоящего времени.

После обретения Республикой Беларусь независимости был принят первый комплексный нормативный правовой акт, заложивший правовые основы службы в государственном аппарате, – Закон «Об основах службы в государственном аппарате». Позже был принят Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», который действует в настоящее время.

В Законе о государственной службе впервые употребляется понятие «государственная служба», под которой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, ее принципы, а также механизма прохождения государственной службы и прекращения государственно-служебного отношения.

Принципы функционирования государственной службы закреплены в ст. 6 Закона о государственной службе. Они характеризуют основополагающие черты и особенности самого института государственной службы, объективно отражают его направленность, природу и выступают в качестве руководящих идей, ориентиров при организации и функционировании.

Несмотря на то, что государственная служба на современном этапе характеризуется достаточно развитой правовой регламентацией, ее место в правовой системе Республики Беларусь четко не определено. Весьма важным и спорным в науке является вопрос о соотношении различных отраслей права и определении их приоритетности при регулировании отношений государственной службы. Прежде всего речь идет о трудовом и административном праве.

С учетом особенностей государственной службы как правового института весьма обоснованными представляются выдвигаемые белорусскими исследователями идеи о признании государственной службы как самостоятельной комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь – права государственной службы.

Государственным служащим согласно статье 5 Закона о государственной службе является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Государственные служащие служат государству, проводят в жизнь государственную политику, реализуют на практике государственные функции, представляют государство в его многообразных взаимоотношениях, решают государственные задачи в экономической, социальной и административно-политической сферах.

Правовой статус государственного служащего имеет свои особенности и раскрывается через установление прав государственных служащих и гарантий их реализации, закрепление их обязанностей, а также установления ответственности государственных служащих.

Перечень прав государственного служащего приведен в ст. 20 Закона о государственной службе. Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в ст. 21 Закона о государственной службе. Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции.

Занятие государственной должности предполагает также соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций.

За неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей государственные служащие могут привлекаться к дисциплинарной, административной, уголовной, а также к материальной ответственности.

Законодательному регулированию поступления на государственную службу посвящена Глава 3 Закона о государственной службе. Закон закрепляет право равного доступа граждан к государственной службе.

Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, установлен квалификационный экзамен.

Поступление на государственную службу осуществляется путем назначения, утверждения либо избрания.

В настоящее время наиболее распространенным путем поступления на государственную службу является назначение на государственную должность.

Наиболее эффективным и демократичным способом замещения государственных должностей является конкурс. Учитывая, что согласно действующему законодательству конкурсный отбор не является обязательным при занятии государственных должностей, конкурсы проводятся не часто. В связи с этим в литературе высказываются предложения предусмотреть то, что обязательным условием занятия государственной должности является проведение конкурса.

Прохождение государственной службы начинается с момента поступления на нее и характеризуется любыми изменениями, происходящими в государственно-служебной деятельности лица. Общими этапами прохождения государственной службы для всех государственных служащих являются следующие: стажировка; аттестация; повышение квалификации; перемещения по службе, в том числе переводы, изменение существенных условий труда, временное замещение; поощрение и ответственность; присвоение специальных классов разрядов; сдача квалификационных экзаменов, если это предусмотрено законодательством; временное отстранение от службы. Заканчивается прохождение государственной службы с момента ее прекращения.

Основания для прекращения государственной службы установлены ст. 40 Закона о государственной службе.

Законодательство о государственной службе не регулирует порядок прекращения государственной службы, поэтому при увольнении государственного служащего должны быть соблюдены требования, установленные трудовым законодательством. Вместе с тем законодательное закрепление порядка и условий прекращения государственной службы имеет важное значение для практического применения законодательства, регулирующего увольнение государственных служащих.

В целях повышения эффективности государственной службы необходимо разработать и закрепить на законодательном уровне комплекс мер, направленных на улучшение подбора и расстановки кадров, в том числе более широкое распространение практики проведения конкурса на занятие государственных должностей, создание этических стандартов служебного поведения, четкое регламентирование порядка и условий прекращения государственной службы.

Вместе с тем данные меры должны сопровождаться адекватной компенсацией посредством установления материальных и социальных гарантий государственных служащих, направленных на обеспечение им высоких жизненных стандартов, стабильности государственной службы, эффективной служебной деятельности. Это позволит предотвратить негативные последствия реформирования государственной службы, не допустить падения ее престижа, оттока квалифицированных кадров, злоупотребления руководителями предоставленными правами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
2. Кодекс о судоустройстве и статусе судей: Кодекс Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 139-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
4. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
5. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 09 июля 1999 г., № 275-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
6. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
7. О борьбе с коррупцией: Закон Респ. Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
8. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
9. Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 8 нояб. 2001 г. № 644: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь.

Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

10. Положение о проведении конкурса на занятие государственной должности: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 26 сент. 2003 г. № 1221: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

11. Положение о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 17 окт. 2003 г. № 1271: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

12. Квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих»: утв. постановлением М-ва труда и социальн. защиты Респ. Беларусь 24 окт. 2003 г., № 135: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15 апр. 2014 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

13. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. - М.: РАГС, 2012. - 536 с.

14. Бахрах, Д.Н. Административное право России. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Эксмо, 2010. – 816 с.

15. Бахрах, Д.Н. Государственная служба России : учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2007. – 148 с.

16. Вишняков, В.Г. О классификации служащих органов государственного управления /В.Г. Вишняков // Правоведение. – 1970. – № 3. – С. 43 – 50.

17. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2011. - 620 с.

18. Довнар, Т.И. Историческое развитие белорусского конституционализма / Т.И. Довнар // Конституции Республики Казахстан – 15 лет: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 10 сент. 2010 г. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2010. – С. 50-59.

19. Довнар, Т.И. Особенности исторической эволюции белорусской государственности / Т.И. Довнар // Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей / Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2011. – С. 14-37.

20. Кеник, К.И. Государственная служба (по состоянию на 14.10.2010) / К.И.Кеник // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

21. Кеник, К.И. Государственная служба: совершенствование законодательства продолжается (по состоянию на 11.12.2009) / К.И.Кеник // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

22. Кеник, К.И. Правовое регулирование государственной службы: соотношение административного и трудового законодательства / К.И. Кеник // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2006. – № 2. – С. 69–79.

23. Кеник, К.И. Правовое регулирование труда государственных служащих / К.И. Кеник. – Минск : Дикта, 2006. – 248 с.

24. Кеник, К.И., Подгруша, В.В., Тиковенко, А.Г. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» (по состоянию на 15.12.2009) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

25. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : Амалфея, 2008. – 703 с.

26. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. – М.: РАГС, 2008. - 418 с.

27. Ноздрачев, А.Ф. Государственная служба: учеб. для подгот. гос. служащих / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.

28. Ноздрачев, А.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф». – М., 2013.

29. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для высш. учеб. заведений / Д.М. Овсянко. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 301 с.

30. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В.В. Черепанов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 679 с.

31. Павловский, В.Г. Проблемы становления государственной гражданской службы в Российской Федерации в современной научной литературе / В.Г. Павловский // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». – 2012. - № 5. – с. 94-98.

32. Подгруша, В.В. Институт государственной службы: основные составляющие / В.В. Подгруша // Консультант Плюс: Беларусь. Технология

3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

33. Саванович, Н.А. Новый этап совершенствования законодательства о государственной службе (части 1, 2, 3) (по состоянию на 29.03.2013) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

34. Старилов Ю.Н. Служебное право. – М.: БЕК. – 1996. – 216 с.

35. Старилов, Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исслед. / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с.

36. Томашевский, К. Понятие государственного служащего и его трудовая статус / К. Томашевский // Юстыцыя Беларусі. – 2005. – № 2. – С. 40–43.

37. Фурсов, В.А. Правовые и организационные основы государственной службы, 1917 - 1941 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Фурсов. – М., 2002. – 30 с.

38. Чуприс, О.И. Общетеоретические основы существования самостоятельной комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь – права государственной службы / О.И.Чуприс // Право.by. – 2009. – № 2. – С. 5–11.

39. Чуприс, О.И. Правовое регулирование отношений в сфере государственной службы в Республике Беларусь / О.И Чуприс // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2009. – № 1. – С. 133–141.

40. 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.

41. Чуприс, О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: автореф. дис. . докт. юрид. наук: 12.00.14 / О.И. Чуприс; Белорус. госуд. ун-т. – Минск, 2010. – 47 с.