

Белорусский государственный университет

УДК 351.081.71(476)(043.3)

**ЧУПРИС
ОЛЬГА ИВАНОВНА**

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

Минск, 2010

Работа выполнена в Белорусском государственном университете.

Научный консультант Василевич Григорий Алексеевич,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Республики Беларусь,
Генеральный прокурор Республики Бела-
русь.

Официальные оппоненты: Абрамович Александр Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Республики Беларусь;

Князев Станислав Никифорович,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Государственного учреждения
образования «Институт национальной без-
опасности Республики Беларусь»;

Рябцев Леонид Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Судья Конституционного Суда Республики
Беларусь.

Оппонирующая организация Академия управления при Президенте Рес-
публики Беларусь.

Защита состоится 7 октября 2010 г. в 14.00 на заседании совета по защите дис-
сертаций Д 02.01.01 при Белорусском государственном университете по адресу:
220030, г. Минск, ул. Ленинградская, д. 8, ауд. 407, тел. 226-55-41.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского государствен-
ного университета

Автореферат разослан «___» _____ 2010 года.

Ученый секретарь
совета по защите диссертаций
кандидат юридических наук, доцент

В.Н.Сатолин

КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ

Государственная служба представляет собой важнейшее динамично развивающееся социально-правовое явление. С одной стороны, она непосредственно связана с работой государственных органов и претворением публичных интересов, а с другой – обращена к взаимоотношениям государства и личности и затрагивает интересы каждого человека. Связь отмеченных аспектов обуславливает роль государственной службы как повседневного средства обеспечения жизнедеятельности государства, компонента, способного во многом предопределять его эффективное функционирование. Социальная значимость государственной службы Республики Беларусь детерминирует необходимость ее совершенного правового регулирования, которое в настоящее время основывается на Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон о государственной службе) и имеет ряд системных проблем, не позволяющих рассматривать ее как единый внутренне непротиворечивый элемент правовой системы с отлаженным правовым механизмом.

Общий значительный объем научных исследований, посвященных государственной службе, позволяет констатировать ее неизменную актуальность. В работах отечественных и зарубежных авторов как в комплексе, так и по отдельности исследованы различные аспекты государственной службы, сформулированы предложения о совершенствовании национальных законодательств. Вместе с тем достаточный научный анализ реалий государственной службы в конкретных государствах и исследование многих ее сторон отдельными специалистами не восполняют пробел в ее теоретическом комплексно-системном исследовании, о чем свидетельствует немногочисленность монографических работ о государственной службе, выполненных на основе комплексных методик.

Для национальной юридической науки значимость системно-комплексного исследования тем более велика, поскольку в Республике Беларусь наиболее масштабные исследования велись лишь на основе совмещения отраслевого и функционального уровней с опорой на объем и содержание правового регулирования, установленные действующим законодательством. В них используется преимущественно такой способ методологии исследования, как описание существующих реальных форм. Вносимые авторами предложения касаются чаще всего изменений отдельных положений законодательных актов с учетом специфики конкретной отрасли. В то же время сложность объекта исследования предопределяет необходимость его дополнения поиском идеального типа с целью разработки наиболее современного методологического подхода к выявлению комплексно-системных проблем в реальном и установлению путей их преодоления. Исходя из указанного, в настоящем исследовании сделан акцент не

на анализ отдельных правовых норм, а на представление о правовом регулировании государственной службы как едином системном явлении. Именно этот подход определяет место данной диссертации среди иных научных работ о государственной службе.

В основе настоящей работы лежит авторская сущностная концепция государственной службы, на которой базируется анализ как всей совокупности ее правовых отношений, так и критическое восприятие комплекса действующего законодательства о государственной службе. Данный подход, а также использование достижений юридических и других общественно-социальных наук, позитивного опыта в этой сфере зарубежных государств позволили автору сформулировать концептуальные выводы о месте государственной службы в правовой системе Республики Беларусь, модели ее правового регулирования для наилучшей систематизации законодательства и соответственно определить направления развития нормативных правовых актов о конкретных частях государственной службы и ее отдельных норм. Важным итогом явилось также разрешение теоретико-прикладного вопроса о соотношении смежных отраслей права, прежде всего административного и трудового.

В совокупности указанного среди трудов отечественных и зарубежных ученых данная диссертация является первым научным исследованием. Учет сделанных автором настоящей работы теоретических и практических выводов одновременно с реализацией предложений иных ученых-правоведов будет способствовать повышению эффективности государственной службы Республике Беларусь. Эта работа может послужить также теоретическим заделом для дальнейших научных разработок в данной сфере.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Связь работы с крупными научными программами (проектами), темами

Работа соответствует Перечню приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований Республики Беларусь на 2006–2010 годы, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 мая 2005 г. № 512, и выполнена в рамках научных тем: в 2002–2005 гг. «Эффективность осуществления и защиты права как гарантия создания правового государства» (№ ГР 2001926); в 2006–2010 гг. «Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь» (№ ГР 20061345); в 2006–2008 гг. «Провести комплексный анализ современного законодательства Республики Беларусь, регулирующего приоритетные и социально значимые области общественных отношений; подготовить новый правовой классификатор, обеспечивающий оптимальное построение законодательства по

отраслям, целостность и согласованность правовых норм, и создать на базе этого классификатора “пакетные” сборники правовых актов в электронном виде» (№ ГР 200661169).

Цель и задачи исследования

Цель исследования заключается в разработке соответствующей современным реалиям научной концепции системно-комплексного правового регулирования государственной службы Республики Беларусь.

Основные **задачи** исследования:

- выработать авторскую методологию системного исследования, отвечающую сложности его объекта;
- раскрыть сущность государственной службы Республики Беларусь и ее ключевые признаки как целостного явления, подлежащего правовому регулированию, на основе чего сформулировать ее научное и усовершенствованное легальное определение;
- определить систему государственной службы Республики Беларусь, очертив пределы сферы ее правового регулирования, и охарактеризовать ее основные виды;
- систематизировать принципы государственной службы Республики Беларусь, их уточнить и выделить основополагающие для совершенствования законодательства;
- выявить систему и особенности отношений государственной службы как объекта правового регулирования и метода их правового регулирования;
- выявить проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь;
- уточнить место государственной службы в правовой системе Республики Беларусь, сформировав модель ее структурной и содержательной частей;
- пересмотреть ключевой категориально-понятийный аппарат и ввести в научный оборот понятия, ориентированные на системно-комплексную интерпретацию норм о государственной службе;
- разработать концептуальные предложения о преодолении системных теоретических и практических проблем правового регулирования государственной службы.

Объектом исследования выступает государственная служба Республики Беларусь как правовое явление. **Предмет** исследования – доктринальные основы, свойства и характеристики государственной службы, влияющие на правовое регулирование, отдельные правовые нормы и законодательство в целом, регулирующие государственную службу.

Выбор объекта и предмета исследования обоснован комплексом существующих проблем правового регулирования государственной службы Республики Беларусь, который не соответствует современным подходам к системному

законотворчеству и не отражает фактического состояния государственной службы Республики Беларусь как социального явления. Невозможность их преодоления обоснована отсутствием научной концепции, реализация идей которой способствовала бы устранению теоретических коллизий, отраслевых противоречий и определению места государственной службы в правовой системе Республики Беларусь.

Положения, выносимые на защиту

1. *Авторская методология* исследования государственной службы, которая базируется на сущностном подходе к государственной службе Республики Беларусь, идее ее единства и системной целостности, а также конституционных основах единой государственной власти и системы государственных органов. Данная методология, в отличие от традиционной, позволила не вычленять отдельные элементы правового регулирования и (или) определять пути его совершенствования с позиций конкретной отрасли права, а выявить комплексно-системные проблемы теоретического и практического свойства. При этом используется преимущественно принцип интегрированного научного знания.

2. *Сущностная концепция* государственной службы Республики Беларусь, определяемая комплексом признаков, в совокупности отличающих ее понимание от иных научных представлений. При разработке данной концепции выдвинуты новые, а также подвергнуты концептуальному развитию существующие научные взгляды об отдельных признаках государственной службы.

Основные положения концепции:

2.1. ключевым признаком данной службы выступает ее сущностное назначение как *деятельности по реализации государственной власти* в интересах всего общества, а в ее основе лежит приоритет публичных (административных) проявлений. Теоретическим источником данного вывода послужил аксиоматический тезис о неразрывной связи государственной службы с государством;

2.2. государственную службу определяет также *комплексный признак* – место ее осуществления как совокупность ее государственных органов и государственных должностей, объединенных стажем государственной службы. Четкое закрепление этого признака в законодательстве позволит предельно прозрачно и единообразно очертить пределы государственной службы, сгладив социальные противоречия;

2.3. в государственной службе *сочетаются* (а не противостоят, как считалось в науке ранее) два начала: *публичное и частное*, что должно лежать в основе комплексного правового регулирования;

2.4. авторская *классификация принципов* государственной службы как объединяющего фактора системного научного представления о ней, требующая соответствующего правового регулирования. Выделение принципов, лежащих в основе *продуктивного правового регулирования*.

3. Научное обоснование необходимости: выделения *политико-административной службы* Республики Беларусь, что связано с наличием у ее специфических признаков; выделения и унифицированного правового регулирования *военизированной службы*, что обосновывается общностью черт государственной службы в органах внутренних дел, органах и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь; признания государственной службой *службы в государственных организациях*, наделенных функциями органов государственного управления, что базируется на сущностной концепции и вытекает из анализа правового статуса данных организаций.

4. Определение *системы государственной службы Республики Беларусь* и предложения о ее правовом закреплении с учетом следующих видов: *политико-административная, служба представительных органов, судебская, аппаратная, прокурорская, военная и военизированная*, с выделением при этом в аппаратной службе дипломатической и таможенной служб, а также службы в государственных организациях, наделенных функциями органов государственного управления. Приводится научная характеристика отдельных видов государственной службы.

Система государственной службы не закреплена в законодательстве Республики Беларусь. В отличие от ранее проведенных научных исследований, не имеющих в основе концептуального подхода, предложенная система опирается на сущностную концепцию и конституционные положения.

Признание системы государственной службы в предложенном варианте позволит преодолеть сложности правоприменения и неоднозначность понимания правовых норм, обеспечить конечную цель единства правового регулирования различных видов государственной службы с установлением их взаимосвязи. Характеристика отдельных видов государственной службы обеспечит теоретическую основу закрепления их правового статуса в законодательстве.

5. Научное обоснование существования *системы отношений государственной службы как единой комплексной сферы правового регулирования*, объединяющей *неоднородные элементы* (в отличие от ранее высказанных в науке представлений о ней как об однородной сфере или неоднородной, но не единой, подлежащей соответственно раздельному отраслевому правовому регулированию).

Данный вывод опирается на научные позиции о многообразии, различной отраслевой принадлежности и совмещенной юридической природе отношений государственной службы, которые подвергнуты дальнейшему развитию.

Отличительными признаками предлагаемого автором системного видения правовых отношений государственной службы являются доказательства: 1) их многоуровневости на основе выделения классификационных групп; 2) наличия

в них неоднородных элементов различного свойства; 3) существования их в едином системном органичном комплексе; 4) специфичной комплексности метода их правового регулирования.

Предложенная теория правовых отношений государственной службы, совмещающая противоположные научные позиции, может быть использована в качестве *системообразующей* при совершенствовании их правового регулирования.

6. Новое научное представление о государственной службе (праве государственной службы) как *комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь*, требующей ее выделения в Едином правовом классификаторе Республики Беларусь.

Научно обоснованная *структура права государственной службы* как комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь и соответствующая этой отрасли система законодательства.

Особенными признаками предложенного подхода к систематизации законодательства о государственной службе являются: признание *кодификации как необходимой формы его систематизации*; определение системы данного законодательства; доказательство необходимости включения норм трудового законодательства и положений законодательных актов, регламентирующих отдельные виды государственной службы, в Кодекс государственной службы с возможностью их модернизации применительно к специфике объекта правового регулирования.

Предложенная теоретическая модель является новой для юридической науки и устанавливает доктринальные основы систематизации законодательства в сфере государственной службы на основе кодификации. Эта модель базируется на существующей в общей теории права концепции о правовом регулировании разнородных правовых отношений, образующих самостоятельные комплексы (сферы), в рамках системы законодательства, развивает отраслевые представления о государственной службе как комплексном правовом институте и отрасли права, а также основывается на выводах ученых в части систематизации нормативных правовых актов.

В основе институционально-подотраслевого деления отрасли лежит авторский подход к классификации правовых отношений государственной службы, используются как традиционные, так и инновационные подходы к вычленению правовых институтов (подинститутов).

Выделение государственной службы Республики Беларусь как комплексной отрасли законодательства и принятие Кодекса государственной службы, во-первых, исключают противоречия теоретического характера, связанные с множественностью научных представлений о ней, во-вторых, создадут теоретическую основу правового обеспечения государственной службы, соответ-

ствующую отрасли законодательства, в-третьих, будут способствовать системному совершенствованию законодательства о ней.

7. Практические *предложения о совершенствовании правового регулирования институтов организации государственной службы*, включающие следующие позиции: 1) формирование промежуточного типа государственной службы, находящегося между существующими открытым и закрытым типами, дополненного карьерным принципом ее построения; 2) совершенствование правового института должности и создание единого реестра типовых государственных должностей; 3) создание системы резерва кадров по всем должностям государственной службы; 4) расширение перечня вопросов квалификационных экзаменов для кандидатов на государственную службу и установление обязательности сдачи его лицами, имевшими перерыв в государственной служебной деятельности; 5) расширение сферы применения оценок моральных качеств кандидатов на государственную службу и их надлежащее правовое закрепление; 6) развитие организационных форм обеспечения качественного комплектования государственной службы; 7) унификация и системное изложение общих требований для поступления на государственную службу; 8) совершенствование контрактной формы с перспективой отказа от нее; 9) создание единой системы управления государственной службой.

8. Научно обоснованные *предложения о совершенствовании правового регулирования институтов реализации (осуществления) государственной службы*, касающиеся: 1) систематизации основных элементов правового статуса государственных служащих; 2) унифицированной регламентации вопросов дисциплинарной ответственности; 3) исключения из законодательства компенсационных выплат в связи с превышением норм служебного времени; 4) введения новых правовых институтов; 4) совершенствования положений об аттестации государственных служащих; 5) дифференцированного подхода к установлению доплат государственным служащим за ученые степени и звания.

9. Научно обоснованные *предложения о перспективном правовом обеспечении отдельных подотраслей права государственной службы* как отрасли законодательства по следующим направлениям: 1) для подотрасли *службы представительных органов* установить как ее отграничение от других подотраслей, так и, наоборот, сближение их правовых статусов путем внесения изменений в законодательство; признать необходимость осуществления службы представительных органов на местном уровне на профессиональной основе; 2) для *политико-административной службы* закрепить место Президента страны в системе государственной службы; регламентировать правовой статус данной службы; 3) подотрасль *судейской службы* требует большей регламентации с позиций служебного права, в связи с чем необходимо усовершенствовать путем изменения правовых норм вопросы назначения судей, обеспечения процесса их

деятельности и осуществления дисциплинарного производства; 4) подотрасль *прокурорской службы* подвергнуть дальнейшему развитию в части исключения субсидиарного, в отдельных случаях противоречивого применения норм трудового законодательства, а также технико-юридического совершенствования норм законодательства о ней; 5) положения *военной и военизированной служб* усовершенствовать на основе подходов, выработанных Общей частью служебного права в отношении дисциплинарной ответственности, служебных споров и контрактов, взаимопроникновения военной (военизированной) и аппаратной служб, уточнения терминологии, в том числе понятий военной и воинской служб, унификации порядка прохождения государственной службы в отдельных подвидах военизированной службы.

Внесенные предложения (п. 7–9) позволяют системно урегулировать государственную службу Республики Беларусь как единое комплексное явление; гармонизировав отраслевое законодательство, преодолеть некоторые имеющиеся в нем пробелы и противоречия; исключить избирательный подход к правовому регулированию отдельных видов государственной службы и установить взаимосвязи ее различных видов; развить правовое регулирование существующих и включить в сферу правового регулирования новые общественные отношения. При анализе новых для отечественной государственной службы институтов в научный оборот вводятся не используемые в настоящее время в законодательстве термины, которые вместе с тем отражают суть его перспективного правового регулирования.

Личный вклад соискателя

Диссертация является результатом самостоятельных многолетних исследований автора, в ходе которых проанализированы теория и практика правового регулирования государственной службы в Республике Беларусь и зарубежных государствах. Сформулированные в ней основные положения и выводы получены автором лично.

Апробация результатов диссертации

Результаты исследования были апробированы на:

международных научных и научно-практических конференциях: «Конституционный процесс и развитие политической системы общества» (Минск, 2002 г.); «Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов» (Минск, 2005 г.); «Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь» (Минск, 2007 г.); «Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм» (Львов, 2008 г.); «Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь» (Гомель, 2010 г.); «Становление, функционирование и развитие правовых систем современности: проблемы науки и практики» (Одесса, 2010);

международном научном симпозиуме «Дни сравнительного правоведения» (Киев, 2009 г.);

международных школах-практикумах: «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» (Москва, 2008 г.); «Правовые проблемы научного прогресса» (Москва, 2009 г.);

республиканских научных и научно-практических конференциях: «Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона)» (Минск, 2004 г.); «Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь в контексте интеграционных процессов» (Гомель, 2006 г.); «Формирование правовых основ инновационной экономики» (Минск, 2008 г.); «Демократическое социальное правовое государство – основной вектор развития Республики Беларусь» (Минск, 2009 г.);

круглых столах: «Конституционный процесс и развитие политической системы в Республике Беларусь» (Минск, 2005 г.); «Институты прямой демократии: законодательство и практика» (Минск, 2006 г.); «Совершенствование государственного управления: теория и практика» (Минск, 2007 г.); «Механизм государственного управления» (Минск, 2008 г.); «Конституция Республики Беларусь и вопросы правоприменения» (Минск, 2009 г.).

Отдельные результаты докладывались на заседании кафедры конституционного права Белорусского государственного университета.

Результаты работы реализованы в учебном процессе юридического факультета БГУ и нашли отражение в разработанном автором электронном УМК «Государственная служба», главе 11 «Правовой статус государственных служащих» учебного пособия «Курс административного права Республики Беларусь» (2002, 2006 гг.), что подтверждено соответствующими актами о внедрении. Ряд практических рекомендаций о совершенствовании законодательства в сфере государственной службы положительно оценены государственными органами и внедрены в их практическую деятельность, о чем имеются соответствующие акты и иные документы. Некоторые теоретические и прикладные положения диссертации реализованы в ходе работы автора в составе рабочей группы над Концепцией проекта Кодекса Республики Беларусь о государственном управлении и местном самоуправлении, разработанной в соответствии с Распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь от 16 апреля 2008 г. № 52р, о чем имеется соответствующая справка.

Опубликованность результатов диссертации

По результатам исследования автором опубликовано 53 научные работы, в том числе в соответствии с п. 18 Положения о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий в Республике Беларусь: одна единолично написанная монография (17,6 авт. л.); 21 статья, из них две в зарубежных научных изданиях (12,95 авт. л.); а также семь учебных и учебно-методических изданий;

три статьи в энциклопедии; шесть статей в сборниках научных трудов; 15 материалов конференций и тезисов докладов.

Структура и объем диссертации

Работа состоит из введения, общей характеристики работы, пяти глав, заключения, библиографического списка и приложений.

В главе 1 (не содержит деления) дается аналитический обзор литературы и описывается парадигма научного исследования. Главы 2–5 делятся на разделы, а главы 3–5 – также на подразделы. В главе 3 подраздел 3.1.2 содержит пункты. В главах 2–5, исходя из методологии научного исследования, последовательно раскрываются вопросы темы и решаются поставленные задачи. В заключении выделяются два подраздела: «Основные научные результаты диссертации» и «Рекомендации по практическому использованию результатов».

Полный объем диссертации составляет 368 страниц, в том числе 11 приложений занимают 57 страниц. Библиографический список (76 страниц) содержит 788 наименований, включая публикации автора.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе приводится аналитический обзор литературы по теме, определяется предмет и описывается методология научного исследования. Рассматриваются основные направления научных воззрений о государственной службе и проблематика ее научных исследований, вопросы, не получившие достаточной разработки и требующие научного разрешения. Отмечается важный вклад, внесенный в развитие теории государственной службы в целом, а также исследование ее отдельных сторон, граней, связей и проявлений такими белорусскими и зарубежными учеными советского и современного периодов, как А.М.Абрамович, Р.В.Андрюшкин, Г.В.Атаманчук, С.А.Балашенко, Н.И.Барциц, Г.П.Батюк, Д.Н.Бахрах, У.Беннис, В.Н.Бибило, В.Н.Бойко, Ю.М.Буравлев, Г.Брэбан, Г.А.Василевич, В.А.Воробьев, Б.Н.Габричидзе, Д.А.Гавриленко, В.В.Герменчук, В.Д.Граждан, А.А.Греченков, А.А.Гришковец, Л.Гудошников, А.А.Демин, И.А.Дякина, Б.И.Жерлицын, Д.С.Измайлов, М.И.Иншин, Н.М.Казанцев, В.С.Каменков, Д.С.Канищев, К.И.Кеник, В.А.Козбаненко, С.Н.Князев, А.Н.Крамник, О.Д.Лазор, Ш.Лангер, С.Б.Лугвин, Б.В.Лытов, В.М.Манохин, И.И.Мах, Т.А.Нестерова, А.Ф.Ноздрачев, Д.Нямцэрэн, О.Ю.Оболонский, А.В.Оболонский, О.А.Овсеян, Д.М.Овсянко, М.Д.Омаров, Д.Ореев, Е.В.Охотский, И.Н.Пахомов, А.Е.Пашерстник, В.В.Подгруша, А.Н.Позднышов, М.С.Почиталин, Д.Х.Розенблюм, Л.М.Рябцев, И.А.Станкевич, Ю.Н.Старилов, А.Г.Тиковенко, Ю.А.Тихомиров, К.Л.Томашевский, А.А.Трынченков, Ю.В.Туркова, Н.И.Фаянс, Ю.В.Федасова, И.В.Черепанова, А.Г.Чернявский, Л.А.Чиканова, В.И.Шабайлов, Ж.Шевалье, А.И.Щербак,

Г.Б.Шишко, В.В.Щукин и др. При этом автор делает следующие *обобщающие выводы*.

1. В научных подходах к пониманию государственной службы и уяснению ее ключевых признаков прослеживаются две основные тенденции: анализ государственной службы как деятельности в связи с реализацией государственными служащими права на труд и поступлением, прохождением и прекращением в связи с этим службы; определение в качестве объекта исследования такого наиболее значимого признака государственной службы, как ее публичный (административно-правовой) характер, требующего соответствующего законодательного закрепления и реализации на практике.

2. До настоящего времени не разрешен научный спор о месте в правовой системе Республики Беларусь государственной службы как правового явления. Позиции белорусских ученых сводятся к ее пониманию преимущественно как комплексного правового института, тяготеющего к трудовому или административному праву (в зависимости от принадлежности ученого к соответствующей отрасли). В зарубежной литературе отмечаются аналогичные подходы. В Российской Федерации обосновывается существование государственной службы как комплексной отрасли права.

3. Государственная служба как объект научного исследования представлена на различных уровнях: а) общетеоретическом, с выявлением ее публичных проявлений и связей с государственным управлением; б) отраслевом (анализ правовых проблем в рамках конкретной отрасли, чаще – административного и трудового права); в) видовом (ее особенности в отдельных государственных органах и видах государственной службы); г) функциональном, с обращением к особенностям поступления, прохождения и прекращения государственной службы, который чаще всего связан с предыдущим уровнем; д) системно-уровневым, определяющем взаимосвязи отдельных видов государственной службы между собой; е) комплексно-системном, интегрирующем все предыдущие, который *предлагается автором настоящей диссертации*.

Обоснование концептуальных положений о сущности государственной службы, ее принципах и системе базировалось на достижениях в области конституционного права, а именно трудах М.В.Баглая, А.Вайшвилы, Д.М.Демичева, А.А.Головко, Т.И.Довнар, Е.И.Козловой, А.Н.Костюкова, О.Е.Кутафина, Т.С.Масловской, В.С.Основина, И.И.Пляхимовича, А.Н.Соколова, Б.А.Страшуна, М.Ф.Чудакова, И.А.Юхо и др.

Анализ правовых отношений государственной службы, определение ее места в правовой системе Республики Беларусь и перспектив системного правового регулирования стали возможным благодаря использованию значительного общетеоретического фундамента, заложенного в работах таких авторов, как С.С.Алексеев, М.И.Байтин, А.Ф.Вишневский, Т.А.Волкогон, С.Г.Дробязко,

С.А.Калинин, Д.А.Керимов, С.А.Комаров, В.А.Кучинский, В.В.Лазарев, Р.З.Лившиц, А.В.Малько, Н.И.Матузов, М.Ф.Орзих, А.С.Пиголкин, С.В.Поленина, П.М.Рабинович, Н.В.Сильченко, В.М.Сырых, Р.О.Халфина и др., а также некоторых трудах представителей отраслевых юридических наук (наряду с вышеперечисленными, также В.Н.Годунова, О.С.Июффе, И.Н.Колядко, Т.И.Макаровой, И.И.Мартинovich, В.И.Семенова, В.Ф.Чигира, Ю.С.Шемшученко и др.).

Вторая глава «Теоретико-методологические основы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь» посвящена концептуальным вопросам теории государственной службы: ее сущности, пределам правового регулирования, принципам и базируется на обобщенном анализе практики.

Обращаясь в **разделе 2.1** к первооснове – этимологии понятия «государственная служба» и используя выработанные наукой административного права положения, установлено, что на всех этапах развития юридической науки и практики государственная служба определяется в функциональном значении в качестве особого вида социальной деятельности. Расхождение мнений ученых наблюдается при определении масштаба ее распространения в системе органов и организаций государства: как любой деятельности на благо государства, включающей также работу в *негосударственных организациях*, но в его интересах (Н.М.Коркунова, В.В.Ивановский, Н.К.Нелидов и др.); как деятельности в *любой государственной организации*, не связанной с производительным трудом (Ю.Н.Старилов, Д.М.Овсянко, И.И.Евтихий и др.; А.Н.Крамник службу в данном смысле называет службой государственного сектора); как *деятельности в особых государственных организациях* – государственных органах, определенных государством. Это понимание разделяют большинство современных ученых, анализирующих действующее законодательство.

По мнению диссертанта, одним из основополагающих признаков, характеризующих государственную службу как особый вид социальной деятельности, выступает *место ее осуществления*, которое устанавливает границы государственной службы (сферу ее правовых отношений), а фактически в законодательстве – сферу действия Закона о государственной службе. Вместе с тем ни непосредственное определение государственной службы в Законе о государственной службе, ни содержащиеся в нем отсылочные нормы не выражают понимания государственной службы как деятельности в четко установленной системе органов, с определяющим значением данной системы, дополняемой должностями государственной службы.

Однако анализ иных признаков, связанных с местом осуществления государственной службы позволяет, по крайней мере, отграничить ее от иных видов общественно полезной деятельности, близких к государственной службе, но непосредственно ею не являющихся. Подобным специальным признаком слу-

жит *стаж государственной службы*. Его не следует относить к сущностным признакам государственной службы, но изменение подхода к его правовому закреплению в законодательстве позволит идентифицировать государственную службу лишь как *ограниченную деятельность* в отдельных государственных органах и приравненных к ним организациях. В то же время существующие правила о возможности зачета отдельных периодов деятельности, не являющихся государственной службой, в ее стаж следует сохранить. Это позволяет привлекать для прохождения государственной службы высококвалифицированных специалистов из различных отраслей и сфер.

Второй значимый признак государственной службы, вытекающий из анализа законодательства и существующих в науке точек зрения, сводится к ее *сущностному назначению*. Уяснение сущности государственной службы может служить ориентиром для научного поиска и установления стратегии законодательного регулирования.

Сущностное назначение проявляется в следующих характерных чертах в их диалектической взаимосвязи: публичный уровень государственной службы; связь государственной службы с гражданским обществом; двойная коррелятивная связь государственной службы с государством; необходимость реализации государственной власти посредством деятельности государственных органов; конституционные основы государственной службы как деятельности по реализации конституционных положений о необходимости построения и укрепления основ демократического социального правового государства Республики Беларусь; сбалансированность интересов государства и граждан при формулировке ее назначения. Таким образом, определение государственной службы (в том числе легальное) должно базироваться на сущностном понимании ее как *особой деятельности по реализации государственной власти в интересах всего общества*. Тем самым закрепляется миссионерский характер государственной службы Республики Беларусь.

Сущностное назначение государственной службы, ее публичность и происхождение от государства отражают ее *связь с государственным управлением и иными видами государственной деятельности*. Фактически государственная служба не может существовать вне государственного управления, правосудия, законотворчества, прокурорского надзора, а осуществляется в их процессе. Государственная служба и эти виды государственной деятельности нераздельны, что особенно очевидно на примере связи государственной службы и государственного управления. Однако понимание государственной службы как деятельности, относящейся не только к государственному управлению (исполнительной власти), а имеющей более широкое назначение и распространение в системе государственной власти, *не позволяет использовать категории «государственная служба» и «государственное управление» как синонимы*.

Автор не отвергает присущие государственной службе элементы частного интереса. Однако на основе анализа их сочетания с публичными интересами устанавливается приоритет публичных (административных) начал: государственная служба возникла не с целью создания возможностей для реализации способностей граждан к труду и удовлетворения их потребностей, а, наоборот, трудовая деятельность явилась средством достижения целей государственной службы. По доказательству диссертанта, государственная служба представляет собой *сочетание* (а не неразрешимое противоречие) *двух начал: публичного и частного*.

В разделе 2.2 уточняются внешние границы сферы отношений государственной службы, которые в реальном законодательном регулировании формируют *структурно-видовое наполнение* государственной службы Республики Беларусь. Анализ осуществляется на основе обобщения зарубежного опыта, который показал, что правовое регулирование границ государственной службы в различных странах имеет свои модели (собственный объем, уровни и структуру), а одной из причин их несовпадения является различный подход к установлению значимости того или иного направления публичной деятельности и его государственного значения. Для отдельных государств (например, Российской Федерации) характерно стремление к наилучшему системному регулированию государственной службы. При системном решении вопросов государственной службы Республика Беларусь может опираться на отдельные положения из зарубежной теории и практики.

В диссертации отмечается моногамность государственной службы Республики Беларусь: отсутствует ее легальное деление на виды и ко всем возможным ее разновидностям применяется единое название «государственная служба».

Сущностный подход к государственной службе и конституционные основы единой системы органов государственной власти Республики Беларусь позволяют признать видами государственной службы прежде всего *службу представительных органов, судебскую, прокурорскую и аппаратную** (в органах исполнительной власти, аппаратах органов иных ветвей власти, органах, обеспечивающих деятельность Президента Республики Беларусь, или иных органах, деятельность которых связана с непосредственной реализацией конституционных положений). Государственная служба в собственно органах исполнительной власти также неоднородна. Так, необходимость ведения внешних отношений и выполнения функций в интересах внешней политики и экономики страны, дополняемая также особым характером прохождения государственной службы,

* Относительно термина «аппаратная служба» следует отметить его обоснованное использование в науке применительно к чиновничьей службе, в ходе которой выполняется основная задача государства – обеспечение реализации государственной власти органами всех ее ветвей. Нормативным источником данного названия может служить Закон Республики Беларусь 1993 года «Об основах службы в государственном аппарате».

формирует подвид *дипломатической службы*, а наличие профессиональной специфики при осуществлении таможенного дела обуславливает существование в качестве подвида *таможенной службы*. Обосновывается необходимость признания государственной службой и подвидом аппаратной службы деятельности в некоторых *государственных организациях*, осуществляющих функции государственного управления*. Диссертант предлагает данные организации *приравнять к органам государственной службы с установлением в них отдельных государственных должностей*.

По доказательству автора, решение всех задач государства невозможно исключительно в пределах четырехвидовой структуры государственной службы и при установлении четких граней между указанными видами. Поэтому в общей системе государственной службы также следует выделять иные, имеющие место в нескольких ее указанных видах и обладающие спецификой правового статуса.

В качестве вида предлагается выделять *политико-административную службу* на должностях верховного управления. Она охватывает все иные виды государственной службы и имеет интегративные свойства в отношении всей системы государственной службы. Значимым для этого вида государственной службы и всей системы государственной службы Республики Беларусь является определение в ней места Президента Республики Беларусь. Несмотря на то что в законодательстве о государственной службе в качестве государственного служащего Президент Республики Беларусь непосредственно не называется, анализ его конституционного и административно-правового статуса не вызывает сомнений в том, что Глава государства – государственный служащий, но особого рода. Президент Республики Беларусь занимает наивысшую государственную должность в служебной иерархии, возглавляя политико-административную государственную службу. Диссертант полагает, что границы указанной службы могут быть определены Президентом Республики Беларусь путем утверждения реестра политико-административных должностей.

Необходимость реализации важнейшей оборонительной функции государства требует наличия *военной службы* и четкого определения ее места в системе государственной службы Республики Беларусь. Эта служба «пронизывает» три таких вида государственной службы Республики Беларусь, как аппаратную в органах исполнительной власти, судебскую и прокурорскую.

В качестве самостоятельного вида государственной службы следует выделить *военизированную службу*, которой присущи отдельные черты аппаратной и военной служб. Военизированная служба также многофункциональна, что

* Государственные концерны, местные органы государственного управления, созданные республиканскими органами государственного управления и не входящие в структуру исполкомов, такие как центры гигиены и эпидемиологии, агентства по государственной регистрации и земельному кадастру, часть которых создана, наряду с отдельными республиканскими, в форме унитарных предприятий (например, ГУП «Главное управление потребительского рынка Мингорисполкома», ГУП «Управление бытового обслуживания населения Мингорисполкома» и др.).

позволяет ее структурировать, выделив в ней отдельные подвиды: служба в органах внутренних дел, финансовых расследований Комитета государственного контроля, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям*.

Ввиду проблемности вопроса о необходимости существования некоторых видов государственной службы (служба представительных органов, судебская) и определения места в общей системе (таможенная служба), коллизий законодательного регулирования и возникающих на практике проблем правоприменения (военная и военизированная службы), выделения автором самостоятельных видов и подвидов, а также целесообразности легального закрепления основных признаков конкретных видов государственной службы Республики Беларусь они подвергнуты дополнительному научному анализу, отмечены отдельные признаки, обосновывающие их существование и специфику правового статуса.

Обращение в **разделе 2.3** к принципам государственной службы Республики Беларусь связано как с ее сущностным восприятием, так и с подходом к ней как к системному явлению, для которого характерно признание принципов в качестве необходимого критерия, объединяющим в единое целое правовое регулирование государственной службы Республики Беларусь.

Развивая теоретические взгляды белорусских ученых о значимости и содержании отдельных принципов государственной службы, автором выявляются некоторые стороны, недостаточно освещенные в науке и (или) не нашедшие закрепления на практике. Отмечается необходимость *усиления юридического значения принципов* в системе государственной службы Республики Беларусь как дополнительной возможности для их непосредственного применения. Правовыми средствами усиления их значимости могут служить законодательное закрепление их системной классификации и расширенное правовое регулирование, отражающее их ключевую сущность. В связи с этим предложен анализ некоторых из них, который может служить научной основой для их дальнейшей правовой регламентации. По мнению автора, принципы государственной службы Республики Беларусь представляют собой *взаимосвязанную систему*, в которой каждый из них основан или вытекает из других, а их существование взаимобусловлено. Они имеют определенную *иерархическую соподчиненность* и подлежат *системной классификации в пределах трех групп*: общие (конституционные), специальные (организации и осуществления) и специфические. К *конституционным принципам* диссертант относит законность, демократизм, гласность, приоритет прав и свобод человека и гарантий их реализации; к *принципам организации государственной службы* – ее единство и дифференци-

* Близкий к указанному термин «военизированные организации» используется в законодательстве применительно к названной совокупности органов, но его содержание легально не закрепляется. Общность черт службы в перечисленных органах, связанных с ее характером, порядком поступления на нее, ее прохождения и прекращения, отражаемых в нормативных правовых актах, позволяют отграничить их от иных видов государственной службы Республики Беларусь, закрепив за ними обобщающее название «военизированная служба».

ация; стабильность государственной службы; согласованность, направленность и юридическая упорядоченность государственной службы; добровольность поступления граждан на государственную службу и равный доступ к любым должностям государственной службы; формирование государственной службы из лиц, обладающих высокими профессионально-личностными качествами; надлежащее финансирование государственной службы; к принципам *осуществления государственной службы* – профессионализм и компетентность государственных служащих; политический нейтралитет государственных служащих, добросовестное и квалифицированное исполнение служебных обязанностей государственными служащими, персональная ответственность за неисполнение либо ненадлежащее их исполнение; подконтрольность и подотчетность государственных служащих; экономическая, социальная и правовая защищенность государственных служащих. Организация и осуществление отдельных видов государственной службы основываются также на *специфических принципах*, установленных законодательством. Ряд принципов государственной службы, закрепленных в Законе о государственной службе, являются *взаимопоглощающими* и не требуют отдельного выделения в законодательстве. В то же время требуется выделение новых принципов, не нашедших отражения в этом Законе, или уточнение некоторых из названных в нем.

Предложенное обобщенное научное представление об основополагающих признаках государственной службы Республики Беларусь формирует *сущностную концепцию*, выступающую теоретической основой для проведения последующего научного анализа и совершенствования законодательства.

В **главе 3** «Сущность правовых отношений государственной службы как объекта правового регулирования» в дополнение взглядов иных ученых о правовых отношениях, имеющих место в сфере государственной службы, не столько подвергаются анализу отдельные элементы структуры указанных отношений, обусловленные особенностями их правового закрепления в отдельных государствах или особенностями их различных видов, сколько на конкретных примерах определяется *специфика их юридической природы и свойств*, очерчивается их *круг* для целей единого правового регулирования. В связи с этим основой их исследования выступает авторская системная классификация (**раздел 3.1**).

Синтезируя и развивая научные идеи таких авторов, как Б.Н.Габричидзе, Б.В.Лытов, В.М.Манохин А.Ф.Ноздрачев, Д.М.Овсянко, Ю.Н.Старилов, А.Г.Тиковенко и др., автор отмечает необходимость рассмотрения в едином комплексе правовых отношений, связанных как с особенностями видовой структуры государственной службы Республики Беларусь, так и видами осуществляемой в ее процессе деятельности (по ее организации и осуществлению).

Ввиду неоднозначности смысла, вкладываемого в наиболее распространенные понятия «государственно-служебные отношения» и «отношения, связанные с государственной службой», а также для указания на обширность и неоднородность их сферы предлагается использовать термин «*отношения государственной службы*».

Согласно авторской классификации в общей системе правовых отношений государственной службы первоначально выделяется *две подсистемы*: по ее *организации и реализации (осуществлению)*. В каждой из указанных подсистем, в свою очередь, возможно дальнейшее деление.

Первая подсистема имеет своей целью наладить государственную служебную деятельность с помощью организационных и правовых мер. В самостоятельную группу выделяются отношения по установлению системы органов государственной службы и учреждению ее должностей, финансированию и правовому обеспечению государственной службы. Указание на самостоятельность отношений, возникающих в процессе организации системы государственной службы, содержится также в работах А.Г.Тиковенко и В.М. Манохина. Однако считаем, что в этой подсистеме отдельно следует выделять также отношения по комплектованию государственных должностей государственными служащими, различающиеся в конкретных видах государственной службы.

Реализация государственной службы происходит путем вступления государственных служащих в различные виды правовых отношений, формирующих их *вторую подсистему*. Не отрицая значимости их деления в зависимости от субъектного состава на внутренние и внешние, для более четкого определения их природы и особенностей диссертант предлагает иное деление. Оно связано с осуществлением государственным служащим своих обязанностей и реализацией полномочий в связи с государственной службой и, соответственно, возникающих при этом *отношений по исполнению государственных функций*, с одной стороны, и *обеспечения их надлежащего осуществления*, сопутствующими им, – с другой. И первые, и вторые могут быть как внешними, так и внутренними. Важным является то, что любые правовые отношения *первой группы* по своей юридической природе касаются публичного интереса. *Вторая группа* отношений направлена на обеспечение надлежащего существования и реализации первой, вторична по отношению к ней и связана с прохождением и прекращением государственной службы, социальным обеспечением государственных служащих и т.п.

Принципиальное отличие выделенных подсистем видится в их целевом назначении, юридической природе, особенностях юридических свойств и правового регулирования. В каждой из подсистем и групп автором специально отмечается *неоднородность*, обусловленная *различиями в юридической природе* в связи с такими факторами, как сложность структуры государственной службы,

ее многофункциональность и специфичность как деятельности, объединяющей публично-правовой и частноправовой интерес.

Доказывается, что, несмотря на присущую правовым отношениям государственной службы множественность и неоднородность, они существуют в *органическом единстве*, представляя собой особое сочетание конституционных, административных, трудовых и иных правовых отношений, которые не просто имеют нераздельный характер, а взаимодополняют друг друга, зачастую переплетаясь, и образуя *единый комплекс*. В связи с этим обосновывается бесперспективность продолжения научной дискуссии относительно разделения данного комплекса отношений на административные и трудовые.

Обращение в **разделе 3.2** к анализу *метода правового регулирования* отношений государственной службы позволило усилить теоретические позиции автора об их комплексности, что обосновано рядом выявленных особенностей: он основывается на общеизвестных методах – императивном и диспозитивном; преимущественное значение имеет императивное регулирование; императивно-диспозитивные средства сочетаются особым образом, что формирует *своеобразный правовой режим*, проявляющийся в: а) широком применении собственно императивного воздействия (предписаний); б) использовании условно-императивных методов; в) наличии различных видов диспозитивности: собственно диспозитивного регулирования, ограниченно диспозитивного и обязательного диспозитивного регулирования, связанных с воздействием императивных начал; г) различных и многообразных сочетаниях запретов, предписаний и дозволений, их переплетении и взаимодополнении, что в итоге приводит к разнообразию правового воздействия; д) целесообразном ограничении императивного влияния при диспозитивном регулировании (так называемое ситуационное императивное воздействие) при одновременном расширении сферы собственно диспозитивного правового регулирования для решения задач эффективности государственной службы. Данный метод, как и регулируемые им отношения, характеризуется *системно-комплексными признаками*: основан на взаимопроникновении, дополнении и модернизации отраслевых методов и *не позволяет определить критерии разграничения* пределов правового регулирования *каждой из отраслей*.

Общий вывод о правовых отношениях государственной службы сводится к их сущностному восприятию как *комплексной сферы* (но не рода, как считают другие исследователи).

Глава 4 «Правовое регулирование государственной службы Республики Беларусь» состоит из двух разделов, первый из которых посвящен анализу современного состояния правового регулирования государственной службы Республики Беларусь, а второй – выработке доктринальных подходов ее перспективного единого системно-комплексного регулирования. В работе отдельно

освещаются проблемы нормативного регулирования государственной службы и законодательства о ней.

Проблемы нормативного регулирования (**подраздел 4.1.1**) лежат в плоскости соотношения различных, прежде всего смежных, отраслей – административного и трудового права, а также определения приоритетов при регулировании отношений в данной сфере. На основе публично-правовой природы и сущности государственной службы обосновывается вывод о *несостоятельности трудовправовой концепции государственной службы и приоритете норм административного права в системе ее правового регулирования*. При этом комплекс административного и трудового права не предполагает разграничения предметов их правового регулирования, отражает его модернизацию с учетом современных реалий, а его дополнение нормами иных отраслей права формирует сложный, комплексный элемент правовой системы Республики Беларусь.

Ввиду обширности законодательства о государственной службе Республики Беларусь его состояние исследуется специально (**подраздел 4.1.2**). Результатом этого исследования является общий вывод о наличии в указанном законодательстве ряда проблем, *требующих системного разрешения*. В частности, установлено, что: 1) регулирование государственной службы при наличии базового закона не является подлинно единым; 2) законодательная база отдельных видов государственной службы сформирована достаточно полно, однако правовое регулирование некоторых ее видов требует унификации и гармонизации с другими (разновидности военизированной службы, военная служба); 3) имеется большое количество нормативных правовых актов различной юридической силы, не систематизированных должным образом, что порождает проблемы (противоречия, пробелы в законодательстве, отсутствие четкости и единства терминологии, дублирование нормативных положений). Это обуславливается также наличием в Законе о государственной службе множества бланкетных норм; 4) совокупность нормативных правовых актов отличается громоздкостью и осложнена нормативными повторами как на уровне «законодательные – подзаконные акты», так и в одноуровневых актах, что справедливо по отношению к военной и военизированной видам службы; 5) существуют проблемы правового закрепления иерархии общих и специальных источников о государственной службе; 6) некоторые отношения государственной службы, имеющие стабильный характер, урегулированы указами Президента Республики Беларусь и постановлениями Совета Министров, хотя в сложившихся устойчивых отношениях целесообразно их правовое регулирование на уровне закона.

В **разделе 4.2** на основе установленных юридической наукой критериев доказываем, что правовое регулирование в сфере государственной службы должно осуществляться в системе законодательства на основе *выделения комплексной отрасли законодательства – права государственной службы* (слу-

жебного права). Непосредственно применяя достижения общей теории права в отраслевой юридической науке, автор приводит главный аргумент в пользу своей позиции – *отсутствие признака однородности* правовых отношений государственной службы, что определяет невозможность их правового регулирования в системе права. Сложной взаимосвязи различных родов общественных отношений в особой сфере жизнедеятельности государства и общества – государственной службе корреспондирует комплексное правовое регулирование различными отраслями права, что ведет к *межотраслевой интеграции* с возникновением комплексных элементов системы законодательства: институтов и отраслей, к которым относится государственная служба как правовое явление.

Выделяются *общие черты*, характеризующие государственную службу как комплексную отрасль законодательства: а) накопление значительного нормативного массива, требующего систематизации; б) наличие совокупности (комплекса) взаимосвязанных неоднородных правовых отношений, сформировавших устойчивую сферу, обладающую качественным своеобразием и регулируемых специфичным комплексным методом, как основного фактора, определяющего социальную значимость отрасли законодательства, существование которой подчинено системе единых правовых принципов; в) наличие системных признаков отрасли и ее структурных составляющих, ее общеинтегративные свойства, в том числе самостоятельные задачи и функции; г) наличие объективного фактора – государственной воли на обособление общественных отношений в сфере государственной службы.

Такие ключевые факторы и признаки, как системные признаки права государственной службы и его структурные составляющие, общеинтегративные свойства, самостоятельные цель и задачи, объективные факторы, влияющие на обособление отрасли и собственный категориальный аппарат, анализируются в данном подразделе дополнительно.

Государственная служба как комплексная отрасль законодательства имеет *собственную структуру*, построение которой обусловлено наличием общих основ, выражающихся в единых стандартах государственной службы, и специфики правового статуса ее различных видов. В связи с этим, в праве государственной службы следует выделять Общую и Особенную части, в рамках которых производить дальнейшее *институционально-подотраслевое деление*. По мнению автора, в *Общей части* институты, связанные с *организацией государственной службы*, охватывают общие основы ее организации, управления государственной службой, государственную должность и комплектование государственной службы. К институтам, связанным с *реализацией (осуществлением)* государственной службы, необходимо относить институты: правового статуса государственных служащих; ответственности, с отдельным выделением

института дисциплинарной ответственности, имеющего подинститут служебной дисциплины; поощрений; материальных и социальных гарантий обеспечения государственных служащих; служебного регламента с подинститутом служебной этики; прохождения государственной службы; индивидуального служебного спора и споров, связанных с реализацией публичного интереса, а также прекращения государственной службы. При этом институты Общей части взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Особенная часть содержит элементы, регламентирующие специфику отношений, возникающих в различных видах государственной службы Республики Беларусь, которые могут быть отнесены к самостоятельным *подотраслям законодательства* о государственной службе, в пределах которых возможно дальнейшее институциональное деление на основе критериев деления Общей части государственной службы и с учетом ее общих основ.

Предложенная система права государственной службы может быть положена в основу систематизации всего законодательства о государственной службе, наиболее продуктивной формой которой должна стать **кодификация**, что соответствует Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, устанавливающей, что общим правилом системного нормотворчества является базирование отраслевого законодательства на кодексах.

В данном разделе также определяются общие подходы к системе законодательных источников о государственной службе, в результате чего делаются выводы о критериях *соотношения Общей и Особенной частей* права государственной службы, заключающихся в: а) необходимости признания специфики каждого вида государственной службы как отдельной подотрасли; б) конкретизации положений Общей части в Особенной части; в) комплексном отраслевом регулировании с его различным объемом в отношении конкретных видов государственной службы: от преимущественного регулирования конституционным законодательством на основе общих норм о государственной службе – для службы представительных органов, до практически полного регулирования собственно законодательством о государственной службе – для аппаратной службы (за исключением норм о механизме государственного управления, содержащихся в ином законодательстве); г) одновременном отражении в Общей и Особенной частях публично-правовых свойств государственной службы и ее административно-правового регулирования; д) установлении дополнительных интегративных возможностей для различных видов государственной службы как на основе Общей части, так и при регулировании отдельных компонентов Особенной части (в частности, для военной и военизированной служб).

В двух разделах **пятой главы** «Институциональное регулирование государственной службы в системе комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь» на основе научных подходов и отдельных практических приме-

ров вносятся предложения о перспективном развитии конкретных подотраслей, институтов, подинститутов и норм в рамках комплексной отрасли законодательства – права государственной службы, базирующегося на кодификации.

Перспективные направления правового регулирования организации и реализации государственной службы видятся в его совершенствовании путем как развития существующих институтов и их модернизации, так и введения новых институтов. Предложения о развитии существующих институтов сводятся преимущественно к преодолению системных проблем множественности актов законодательства.

Правовое регулирование *организации государственной службы* ориентировано на применение элементов карьерного принципа ее построения. Стаж государственной службы при этом следует признать единым для всех ее видов и лежащим в основе присвоения служебных разрядов. Объединяющим фактором надлежащей организации государственной службы и ее эффективности служит создание единой системы управления ею во главе со специальным республиканским органом, что должно найти законодательное закрепление.

При правовом регулировании институтов *реализации государственной службы* необходимо базироваться на унификации позиций об основных элементах правового статуса государственных служащих, дисциплинарной ответственности и служебной дисциплине, индивидуальном служебном споре, а также гармонизации специального законодательства на выработанных общих основах. Совершенствованию могут быть подвергнуты нормы об аттестации и повышении квалификации государственных служащих, прежде всего в части соотношения норм и определения места общего и специального законодательства.

Правовое регулирование отдельных подотраслей права государственной службы должно осуществляться с учетом общих правил правового регулирования комплексных отраслей законодательства.

Иные предложения практической направленности сформулированы в *заключении* диссертационного исследования. Все предложения основаны на концепции принятия Кодекса государственной службы, постатейная структура которого приложена к диссертации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные научные результаты диссертации

1. Комплексность исследования государственной службы Республики Беларусь определяется авторской методологической парадигмой, основанной на: 1) сущностном подходе, 2) системном анализе, 3) принципе интегрированного научного знания. Данная методология позволяет сформулировать сущностную концепцию государственной службы, на основе которой – осуществить ком-

плексно-системное правовое регулирование и проводить перспективные научные исследования. [1; 38]

2. Теоретико-методологической основой совершенствования правового регулирования государственной службы Республики Беларусь выступает **сущностная концепция**, представляющая собой обобщенное научное представление о государственной службе Республики Беларусь и определяемая комплексом ее признаков: 1) сущностным назначением государственной службы как деятельности по реализации государственной власти в интересах всего общества, обусловленное неразрывной связью государственной службы с государством и их двойной коррелятивной связью; 2) местом осуществления государственной службы как совокупности государственных органов и государственных должностей, объединенных стажом государственной службы, который показывает, что следует разграничивать собственно государственно-служебную деятельность и деятельность, к ней не относящуюся по сути, но которая для достижения общих целей государственной службы может к ней приравняться; 3) ее свойством сочетать в себе публичный и частный интерес (а не объединять их как неразрешимо противоречивые проявления) с установлением приоритета публичного интереса; 4) нераздельной связью с государственным управлением и иными видами государственной деятельности, более широким распространением государственной службы в системе государственной власти, чем собственно управленческая деятельность; 5) принципами.

2.1. В системе государственной службы Республики Беларусь следует выделять 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. За счет нее может произойти *расширение границ сферы* государственной службы Республики Беларусь.

Каждая разновидность наряду с общими системными признаками имеет свой правовой статус, в то же время различные виды государственной службы связаны между собой.

2.2. Государственной службе Республики Беларусь как единой системе корреспондирует *система* иерархически соподчиненных, взаимозависимых и взаимообусловленных *принципов, подлежащих системной классификации* в пределах трех групп: общие (конституционные), специальные (принципы организации и осуществления) и специфические. Юридическое значение принципов государственной службы требует усиления за счет правовой регламентации их содержания и правил реализации.

Определяющими концепцию совершенствования законодательства выступают принципы *единства* государственной службы и ее *дифференциации, стабильности, согласованности, направленности* и *юридической упорядоченности* государственной службы, *профессионализма* и *компетентности* государственных служащих.

2.3. Развернутое *научное определение государственной службы* сводится к представлению о ней как особой разновидности социальной профессионально компетентной деятельности, неразрывно сочетающей в своей природе публичный и частный интересы, осуществляемой в единой системе государственных органов и должностей на основе правовых принципов с целью реализации государственной власти в интересах общества и объединяющей ее взаимосвязанные виды, в совокупности очерчивающие пределы единого системно-комплексного правового регулирования. [1–3; 13; 14; 18–20; 23; 25–27; 36; 37; 40; 42; 43; 45; 50]

3. **Отношения государственной службы** как объект правового регулирования характеризуются следующими признаками: 1) *многообразие* с возможностью *классификации* в пределах следующих относительно самостоятельных, но взаимосвязанных групп: а) отношения организации государственной службы, включающие отношения общих основ ее организации, ее правового регулирования и комплектования должностей государственной службы; б) отношения реализации (осуществления) государственной службы, объединяющие две подгруппы отношений: по осуществлению государственными служащими своих обязанностей и реализации полномочий, а также по обеспечению их надлежащего осуществления; 2) неоднородность, предопределенная *трихотомией* по таким признакам, как сложность структуры государственной службы, ее многофункциональность как деятельности, а также совмещенная юридическая природа; 3) *различная отраслевая принадлежность*; 4) взаимосвязь и взаимообусловленность, создающая *единый системный органичный комплекс*.

Метод правового регулирования отношений государственной службы характеризуется системно-комплексными признаками. Он основан на взаимопроникновении, дополнении и модернизации отраслевых методов; не позволяет определить критерии разграничения пределов правового регулирования каждой из отраслей; формирует своеобразный правовой режим.

Единство неоднородных элементов в правовых отношениях государственной службы, многие из которых возникают на стыке отдельных родов отношений, усиленное комплексным методом правового регулирования, обуславливает их принадлежность к *единой сфере правового регулирования*. [1; 5–8; 11; 12; 28; 33]

4. Место государственной службы в правовой системе Республики Беларусь должно быть определено в качестве **комплексной отрасли законодательства**, существование которой обосновывается наличием: 1) специфического вида

деятельности – государственной службы, ее особым значением, государственной и общественной потребностью в ее совершенствовании; 2) единой совокупности неоднородных элементов в правовых отношениях государственной службы и комплексности метода их правового регулирования; 3) наличием большого количества специфичных, зачастую видоизмененных правовых норм, многие из которых интегрированы в различные отрасли права и должны быть усовершенствованы, что невозможно осуществить в пределах отдельных отраслей права; 4) комплекса проблем законодательного регулирования, требующих системного разрешения; 5) собственных цели, задач и понятийно-категориального аппарата. [1; 4; 9]

5. Право государственной службы как комплексная отрасль законодательства Республики Беларусь имеет **собственную структуру**, включающую Общую и Особенную части и самостоятельное институционально-подотраслевое деление. В основу структуры этой отрасли положен совмещенный *традиционно-инновационный подход* к совершенствованию правового регулирования. *Общая часть* включает институты, связанные с общей регламентацией отношений организации и осуществления (реализации) государственной службы. *Особенная часть* охватывает самостоятельные подотрасли государственной службы в зависимости от ее структурно-видового наполнения и специфики правового регулирования. [1; 17]

6. Логическое построение системы источников, регулирующих сферу государственной службы как комплексную отрасль законодательства, базируется на учете следующих **критериев**: *конституционных основ*, определяющих приоритет ее публичного характера; *единства сферы* правовых отношений государственной службы и ее *сложности*, определяющей *сложность системы отрасли*, требующей наличия не только самостоятельных институтов, но и подотраслей отдельных видов государственной службы; выделения в сфере правового регулирования отдельного вида отношений *реализации государственной службы*, принципиально отличающихся в ее конкретных разновидностях, и специфики отношений *комплектования отдельных видов государственной службы*; оптимальности *кодификации* законодательства о государственной службе.

Система источников о государственной службе должна включать: 1) Конституцию, 2) собственно законодательство о государственной службе, базирующееся на Кодексе государственной службы и принятых в его развитие нормативных правовых актах; 3) законодательство о комплектовании и осуществлении отдельных видов государственной службы, о чем специально указывается в Кодексе государственной службы; 4) иное законодательство, распространяющееся на сферу государственной службы в части, не урегулированной указанным Кодексом для регламентации конституционных, финансовых, налоговых, пенсионных отношений.

Применительно к подотраслям государственной службы Республики Беларусь складываются самостоятельные, но интегрированные в единую систему *комплексы* законодательных актов, устанавливающие правовой статус ее различных видов. [1; 17; 25; 36]

7. В рамках комплексной отрасли законодательства государственная служба должна регулироваться **целостно** на основе теоретической концепции, разработанной по направлениям ее институционально-подотраслевого деления:

7.1. Правовое регулирование *организации государственной службы* должно осуществляться в следующих направлениях: 1) формирования ее промежуточного типа, находящегося между существующими открытым и закрытым типами, дополненного карьерным принципом ее построения; 2) совершенствования института должности государственной службы на основе изменения требований к должностным инструкциям как документам не столько структурной, сколько процессной организации; 3) развития правового регулирования мер государственного обеспечения качественного комплектования государственной службы, исходящего из формирования и работы с кадровым резервом, дальнейшего распространения конкурсного отбора и расширения сферы квалификационных экзаменов; 4) совершенствования организационных форм путем повышения статуса кадровых служб и формирования в них штата сотрудников по подбору персонала, внедрения современных кадровых и интернет-технологий; 5) совершенствования правового обеспечения комплектования государственной службы, касающегося требований для поступления, организационно-правовых способов замещения должностей, контрактной системы; 6) внедрения системы специального управления государственной службой.

7.2. Развитие институтов *осуществления (реализации) государственной службы* основывается на подходах системного и унифицированного правового регулирования, выделения и развития новых правовых институтов и подинститутов, дальнейшего совершенствования норм об аттестации в части усиления их значения для качественного осуществления государственной службы, систематизации норм о повышении квалификации государственных служащих.

7.3. С позиций служебного права как комплексной отрасли законодательства *требуют развития отдельные подотрасли* службы представительных органов, судебской, прокурорской, военной службы, а также *выделения и соответствующего правового обеспечения* подотрасли политико-административной и военизированной служб [1; 10; 14–16; 21; 22; 26; 27; 32; 35; 45; 47; 50]

Рекомендации по практическому использованию результатов

1. Уточнить некоторые ключевые законодательные положения:

1.1. *Государственную службу* Республики Беларусь легально определить как *профессионально компетентную деятельность, осуществляемую государ-*

ственными служащими с целью реализации государственной власти в интересах общества.

1.2. Усилить правовое значение *стажа государственной службы*, определив его как период деятельности, являющейся государственной службой и признав единым для всех ее видов. Установить, что служба в государственных организациях, не приравненных к государственным органам, может быть засчитана в стаж государственной службы в установленных законодательством случаях.

Исключить из ст. 45 Закона о государственной службе положения, дублирующие положения ст. 7 этого Закона в части перечисления мест осуществления государственной службы; положения о периодах зачета стажа в отдельных государственных органах и на отдельных должностях (ст. 44), предусмотрев общее правило о возможности подобного зачета. Конкретные организации, должности, порядок зачета следует устанавливать в подзаконных актах.

1.3. Установить в законодательстве *систему государственной службы* Республики Беларусь, дав определение каждого вида исходя из предложенных теоретических характеристик.

1.4. Закрепить в законодательстве *систему принципов государственной службы*, отразив содержание каждого из принципов по аналогии с некоторыми кодексами (КоАП, ПИКоАП и др.).

1.5. Определить в законодательстве понятие сферы отношений государственной службы как их системы по поводу ее организации и осуществления. Предложенная автором научная классификация отношений государственной службы может быть использована в качестве *системообразующей* при совершенствовании их правового регулирования. [1–3; 12; 13; 26; 27; 43; 45; 50]

2. Осуществить **кодификацию** законодательства о государственной службе Республики Беларусь на основе: 1) *выделения* законодательства о государственной службе в *Едином правовом классификаторе Республики Беларусь*; 2) *многоуровневой модели законодательства, базирующейся на Кодексе*; 3) отражения в *структуре Кодекса* государственной службы структуры государственной службы как комплексной отрасли законодательства (с делением на Общую и Особенную части); 4) *включения норм трудового законодательства и иных актов законодательства* в Кодекс государственной службы с учетом специфики государственной службы и ее отдельных видов; 5) *ревизии всего законодательства* в данной сфере при условии одновременного принятия и внесения изменений в законодательные акты, которые развивают положения Кодекса или в совокупности с ним применяются для исключения пробелов, неточностей, противоречий; 6) максимальной *гармонизации* законодательства о государственной службе, регламентирующего его отдельные подотрасли, в том числе *унификации* военизированных разновидностей государственной службы. [1; 4; 17; 18; 30]

3. Усовершенствовать правовое регулирование *организации государственной службы* по следующим направлениям:

3.1. В отношении *стажа и служебных разрядов* государственной службы: дополнить ст. 13 Закона о государственной службе условием о возможности присвоения аппаратным служащим класса на один выше, чем предусмотренный по должности, при безупречной службе в течение 20 лет; установить лишь высшие пределы служебных разрядов для каждой должности по примеру военной службы, определив низшие пределы в целом для видов государственной службы; закрепить правило о том, что при зачислении на государственную службу впервые лиц, не имеющих стажа государственной службы, назначение возможно только на низшие должности в иерархии с присвоением низшего служебного разряда для соответствующего вида государственной службы и дальнейшим продвижением по должностям и служебным разрядам при успешном карьерном росте, кроме лиц, зачисляемых на политико-административные должности и наличии индивидуальных достижений (ученая степень, звания, иные достижения в сфере назначения на должность); в системе аппаратной службы органов исполнительной власти засчитывать в стаж государственной службы работу в качестве специалистов государственных организаций в соответствующей сфере (отрасли, области) при переходе в ней на должность государственного служащего с установлением срока зачета стажа в пять лет независимо от уровня государственного органа; ввести ограничение для занятия руководящих должностей лицами, не имеющими пятилетнего опыта практической деятельности.

3.2. Создать *единый реестр типовых государственных должностей* и установить их соотнесение друг с другом в пределах всей сферы государственной службы; поручить ведение единого реестра специальному республиканскому органу управления государственной службой; разработать усовершенствованные типовые формы должностных инструкций, на основании которых оптимизировать содержание конкретных должностных инструкций; в должностных инструкциях закрепить требования к государственному служащему исходя из уровневого понимания профессиональной компетентности государственного служащего, отразив общегражданский, политический, управленческо-организационный, профессиональный, личностный и интегрированный уровни.

Значение реализации данных мер заключается в определении системы и иерархии государственных служащих и юридической формализации их отношений, установлении реального соотношения социальных гарантий в пределах видового разнообразия государственной службы, выявлении перегруженных или незагруженных по объему возлагаемых функций должностей с оптимизацией их системы и последующим сокращением отдельных из них.

Ввести *ротационные должности* для ряда отраслевых специалистов (системы образования, здравоохранения, строительства, жилищно-коммунального хозяйства и др.) с замещением их в аппаратной службе на определенный срок и обязательностью возврата на предыдущее место работы.

3.3. Создать *единую систему резерва кадров* по всем должностям государственной службы.

3.4. Легально закрепить определение и создать *единую систему управления государственной службой* во главе со специальным республиканским органом государственного управления – Национальным комитетом государственной службы (далее – НКГС), действующим на основе положения о нем, взяв за основу предложенный автором проект. Данная *система* может включать: НКГС – Академия управления при Президенте Республики Беларусь как орган методического руководства – государственные органы с кадровыми службами – дисциплинарные комиссии государственных органов, обеспечивающие дополнительную защиту государственных служащих при привлечении к дисциплинарной ответственности – Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) как научно-координационный центр республиканского правового мониторинга государственной службы.

Цель создания системы органов управления государственной службой состоит в повышении ее эффективности. Данное управление должно осуществляться на основе постоянного правового мониторинга государственной службы.

3.5. В отношении *требований для поступления* на государственную службу необходимы: их унификация и системное изложение в законодательстве, а также установление *общих препятствий* для занятия государственных должностей.

Для впервые поступающих на аппаратную государственную службу, кроме лиц, имеющих высшее образование по юридическим, экономическим, общественнонаучным специальностям), в качестве условия установить *прохождение специальной подготовки* в Академии управления при Президенте Республики Беларусь для получения дополнительных знаний общественно-политического, правового и экономического характера.

Предусмотреть обязательность сдачи квалификационного экзамена лицами, имевшими перерыв в государственной служебной деятельности три года и более.

Расширить сферу применения *оценок моральных качеств* кандидатов на государственную службу, разработать *единую форму характеристик* кандидатов на государственную службу.

3.6. Закрепить в законодательстве только два организационно-правовых *способа замещения должностей*: назначение и избрание с указанием разновидностей назначения: собственно руководителем, с предварительным согласо-

нием, представлением или представлением по согласованию, с последующим утверждением.

3.7. В *служебных контрактах*: заменить понятие «наниматель» на «представитель нанимателя», закрепив в законодательстве в качестве нанимателя в целом государство, признать приоритетность административного акта назначения с перспективой отказа от служебного контракта как формы, используемой при комплектовании государственной службы Республики Беларусь; подвергнуть унификации существующие формы служебных контрактов в военной и военизированной службах. [1; 10; 18; 22; 32; 34; 35; 45; 47; 50]

4. Для усовершенствованного законодательного регулирования *институтов реализации* (осуществления) государственной службы:

4.1. Классифицировать *обязанности и права* государственных служащих, исходя из их деления на общие, профессиональные и должностные, а также системно изложить ограничения в связи с государственной службой, разделив на общие и профессиональные. В общие обязанности и права включить применяемые нормы трудового законодательства.

4.2. Обеспечить путем законодательного закрепления признание *заработной платы* как важного стимула государственной служебной деятельности с исключением из законодательства положений о ее компенсационном характере в связи с превышением общих норм рабочего времени.

4.3. В части *доплат* государственным служащим *за ученые степени и звания*: разделить государственные должности на два вида: функционально связанные с научной деятельностью (должности в Конституционном Суде Республики Беларусь, Институте правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь и т.п.), доплаты по которым устанавливать по общим правилам, предусмотренным Указом Президента Республики Беларусь от 5 июля 2002 г. № 362; и иные должности, при замещении которых лицами, имеющими звания и степени, размеры надбавок устанавливать решением руководителя персонально при условии внесения государственным служащим в процессе служебной деятельности личного научного вклада в пределах размеров, предусмотренных названным Указом.

4.4. Унифицировать правовое регулирование *дисциплинарной ответственности* государственных служащих в части понятия служебной дисциплины и мер ее обеспечения, основных правил привлечения к дисциплинарной ответственности для преодоления неоднородности правового регулирования. Под *служебной дисциплиной* следует понимать особый правовой режим соблюдения установленных актами законодательства, в отдельных случаях – служебным регламентом, правилами служебного распорядка, этическими нормами, должностными инструкциями, приказами и распоряжениями руководителей поряд-

ка, правил и ограничений, связанных с государственной службой, за несоблюдение которой следуют меры ответственности.

Единственным основанием дисциплинарной ответственности признать служебный проступок как виновное, противоправное деяние, совершенное государственным служащим и состоящее в нарушении служебной дисциплины.

Общие правила привлечения к дисциплинарной ответственности должны включать как существующие нормы, так и следующие усовершенствованные: о проведении служебной проверки, когда увольнение может применяться только по ее результатам; об установлении единых сроков для наложения дисциплинарных взысканий, кроме отдельных случаев (например, в отношении судей), и об их объявлении, установив общий срок в пять дней, а для судей сохранить существующие сроки в связи с особым порядком уведомления о наложенном взыскании; о закреплении специального повода для исчисления сроков наложения дисциплинарных взысканий как дня, когда об этом проступке стало известно руководителю (начальнику), уполномоченному применять дисциплинарное взыскание, а в отношении судей – уполномоченному возбуждать дисциплинарное производство; о возможности снятия наложенного дисциплинарного взыскания в качестве меры поощрения для всех государственных служащих.

4.5. Включить в законодательство о государственной службе в качестве самостоятельного правовой институт *служебного регламента*, сформулировав его определение как консолидированного локального нормативного правового акта, устанавливающего правила системно-комплексной реализации компетенции государственного органа, и закрепив направления служебной деятельности, охватываемые им. В каждом государственном органе следует разрабатывать свой служебный регламент. *Общие нормы служебной этики* как важная составная часть служебного регламента также нуждаются в разработке и правовом закреплении.

Требования к *государственному управлению* целесообразно закрепить в Кодексе о государственном управлении и местном самоуправлении.

4.6. Выделить в качестве самостоятельных с соответствующей правовой регламентацией *институты индивидуального и публичного служебных споров*, которые могут строиться на общих основах унификации и дифференциации. На основе унификации закрепить понятие данных споров, их предмет, общие правила разрешения, а с учетом дифференциации – специфику порядка их осуществления в различных видах государственной службы Республики Беларусь.

4.6.1. Для совершенствования существующих элементов правового регулирования *индивидуальных служебных споров*:

- ст. 20 Закона о государственной службе уточнить в части предоставления возможности государственным служащим инициировать спор по всем вопро-

сам государственной службы путем исключения из нее неопределенной формулировки «в иных случаях, предусмотренных законодательством»;

- признать инициаторами указанных споров: государственного служащего; претендента на государственную службу; лица, ранее состоявшего на ней;

- создать специальные комиссии для рассмотрения указанных споров с введением ступенчатого порядка обжалования наложенных дисциплинарных взысканий для разгрузки общих судов;

- устранить пробелы и различия в подходах к правовому регулированию сроков обжалования в административном порядке наложенных дисциплинарных взысканий, в связи с чем закрепить в дисциплинарных уставах Вооруженных Сил, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, а также в ст. 56 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» единый срок для обжалования наложенного дисциплинарного взыскания в три месяца со дня ознакомления государственного служащего под расписку с приказом о его наложении. В Положении о прохождении службы в органах прокуратуры установить порядок обжалования решений о наложенных дисциплинарных взысканиях на прокурорских работников и порядок разрешения иных служебных споров, связанных с реализацией положений об осуществлении и прохождении службы в ней. Дисциплинарные уставы Вооруженных Сил и органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям дополнить нормами о *специальном порядке* рассмотрения жалоб о наложенных дисциплинарных взысканиях;

- закрепить норму о праве адвоката на участие в разрешении индивидуальных служебных споров на всех этапах подготовки и рассмотрения дел по таким спорам для обеспечения права государственного служащего на защиту и профессиональную юридическую помощь.

4.6.2. Правовую регламентацию вопросов о *публичных служебных спорах* осуществить по следующим направлениям:

- закрепить определение *предмета* данного спора как ситуации, при которой наступает или может наступить противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и интересами государственной службы. Этот спор близок к существующему процессуальному институту отвода, в связи с чем может быть по аналогии урегулирован;

- установить, что *основаниями для отвода* могут быть: осуществление государственным служащим действий в отношении себя, членов своей семьи, близких родственников, если он лично прямо или косвенно заинтересован в разрешении ситуации, в том числе существует возможность получения дохода (иной выгоды материального характера) как для государственного служащего, так и для членов его семьи, близких родственников; имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его беспристрастности;

- *инициатором* возбуждения дела о конфликте интересов могут быть: государственный служащий; иные физические и юридические лица, которым стало известно о существовании конфликта интересов;

- возложить обязанность разрешения указанных споров на руководителя государственного органа, наделив его полномочиями по созданию комиссии и поручению ей проведения *служебной проверки* при необходимости. Для каждого из таких видов государственных служащих, как политико-административные служащие, депутаты (члены Совета Республики), судьи, устанавливается собственный порядок отвода.

4.7. Для совершенствования норм об *аттестации* государственных служащих: признать общей целью ее проведения совершенствование системы подбора и расстановки кадров для успешного решения задач государственной службы с конкретизацией вытекающих из нее задач; расширить сферу оценок профессиональных и морально-деловых качеств в части установления их соответствия современным требованиям; установить общие правила проведения аттестации для всех государственных служащих независимо от вида государственной службы, воспроизведя в нем отдельные нормы Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении положения о проведении аттестации государственных служащих». [1; 7; 15; 16; 18; 21; 32; 33; 45; 47; 50]

5. Усовершенствовать отдельные *подотрасли государственной службы*:

5.1. В отношении *службы представительных органов* ввести ограничения в части одновременного осуществления полномочий представительных органов и иных государственных служащих с внесением соответствующих изменений в ст. 1 и 6 Закона «О статусе депутата Палаты Представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь», ст. 1 и 5 Закона «О статусе депутата местного совета депутатов»; закрепить большее число ограничений для депутатов (на занятие предпринимательской деятельностью, управление коммерческой организацией, принятие подарков и государственных наград, пользование бесплатными услугами физических и юридических лиц в связи со своей профессиональной деятельностью, наличие счетов в иностранных банках). Признание службы представительных органов государственной требует ее осуществления на местном уровне на профессиональной основе.

5.2. В отношении *политико-административной службы*: закрепить положение о том, что Президент Республики Беларусь является государственным служащим и возглавляет систему государственной службы; ввести реестр политико-административных должностей; регламентировать статус данного вида государственной службы: определить специфику порядка комплектования (связана с участием Президента Республики Беларусь, без заключения контракта) и прекращения данного вида службы на основе личного заявления и по решению Президента Республики Беларусь, когда в качестве оснований могут служить не

только установленные в законодательстве конкретные случаи несоблюдения предписанных правил, но и утрата доверия; в отношении отставки урегулировать следующие особенности: порядок подачи заявления, требования к нему в части мотивировки, возможности его отклонения и последствия отклонения, порядок осуществления государственной службы при этом; на политико-административных служащих не распространять общий предельный возраст нахождения на государственной службе; предусмотреть порядок ведения и работы с резервом политико-административных служащих; определить, что системы материальных и иных гарантий устанавливаются на основе решений Президента Республики Беларусь или уполномоченных им органов;

5.3. В отношении подотрасли *судейской службы*: усовершенствовать процесс ее комплектования (сокращение числа этапов назначения при условии реализации координирующей функции НКГС), профессионального обеспечения (совершенствование методик отбора кандидатов на должности судей и обеспечения их деятельности), преодоления некоторые пробелов правового регулирования, относящихся, в частности, к Кодексу о судоустройстве и статусе судей: 1) с целью более активного использования психодиагностического обследования в ст. 94 и ведомственных нормативных правовых актах предусмотреть данное обследование наряду с медицинским заключением, не охватывающим психодиагностики; 2) исключить отсылочные к трудовому законодательству нормы в части дисциплинарной ответственности судей, установив для судей два вида взысканий: замечание и выговор, и определив последствия неоднократного применения дисциплинарных взысканий в течение года, а также мер ответственности за грубые нарушения правил служебного распорядка, выразившихся в опоздании на службу, прогулах, которые в соответствии с ТК относятся к нарушению правил внутреннего трудового распорядка, и за которые может следовать увольнение; установления порядка и сроков обжалования наложенных данных взысканий; 3) установить срок для обжалования решений председателей судов о наложенном дисциплинарном взыскании по факту привлечения судьи к дисциплинарной ответственности председателем соответствующего суда; 4) привести название раздела III в соответствие с его содержанием, назвав «Статус судей. Судейская служба».

5.4. В отношении подотрасли *прокурорской службы* усовершенствовать правовое регулирование путем исключения из ст. 56 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» указаний на лишение классного чина и увольнение из органов прокуратуры как самостоятельных мер дисциплинарного взыскания, поскольку они охватываются общим понятием этих мер; технико-юридической корректировки норм законодательства о данной службе в части использования единых критериев для включения общих норм из Закона о государственной службе в Положение о прохождении службы в органах прокуратуры; пересмот-

ра ст. 47, 54, 55, 58, 63, 64, 68 названного Закона, отсылающих к законодательству о труде.

5.5. В отношении военной и военизированной государственных служб:

унифицировать порядок прохождения государственной службы в отдельных подвидах *военизированной службы*, что будет способствовать как их большему сближению, так и слаженности правового регулирования; в положениях о прохождении службы в данных органах *не разграничивать* нормы о контракте и назначении на должность как два взаимосвязанных процесса; разрешить *противоречие* в п. 24 Положения о прохождении службы в органах внутренних дел в части признания предварительно испытываемого стажером; *исключить* из положений о прохождении военизированных видов службы понятие «работники» ввиду его неприменимости в общем законодательстве к данным видам служащих;

усилить взаимное интегрирование военной, военизированной и аппаратной служб в двух направлениях: а) введение военных и военизированных должностей в органах аппаратной службы взамен существующего института прикомандирования; б) замена ряда военных и военизированных должностей гражданскими аппаратными должностями, выполнение обязанностей по которым не сопряжено с необходимостью наличия специальных военных или военизированных знаний, умений, навыков;

с целью преодоления противоречий и несоответствий действующего законодательства о *военной службе* как государственной службе Республики Беларусь внести следующие изменения в Закон «О воинской обязанности и воинской службе»: 1) закрепить в качестве основного определяющего признака воинской службы не ее принадлежность к государственной службе, а *связь с исполнением воинской обязанности*; 2) предусмотреть, что воинская обязанность может осуществляться в формах срочной службы, службы в резерве, службы офицеров по призыву, военной службы, службы в запасе; 3) уточнить легальное определение *военной службы* как вида государственной службы Республики Беларусь, признав ее исключительно профессионально компетентной деятельностью военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях военной службы в указанных Законом государственных органах и организациях; 4) признать стаж законодательно закрепленной таким образом военной службы стажем государственной службы Республики Беларусь; 5) закрепить необходимость отдельной правовой регламентации порядка прохождения военной службы как государственной службы; 6) сформулировать определение *срочной службы* как обязательной службы лиц мужского пола, признанных годными к ее осуществлению, по исполнению воинской обязанности путем ее прохождения с прекращением учебы, трудовой деятельности или до их начала в соответствии с условиями и требованиями, установленными за-

конодательством, для отграничения срочной службы от военной службы как вида государственной службы. Предложения, касающиеся военной службы, положительно оценены Министерством обороны Республики Беларусь, что подтверждается соответствующим заключением. [1; 10; 14; 18–20; 26; 28]

6. Кодификация государственной службы может быть осуществлена на основе разработанной автором концепции Кодекса государственной службы Республики Беларусь и его структуры, состоящей из Общей и Особенной частей, включающих 16 разделов, объединяющих 705 статей.

Предложения о системном совершенствовании законодательства в сфере государственной службы использованы в научной и приняты к использованию в законотворческой деятельности НЦЗПИ Республики Беларусь, что подтверждено актом о внедрении и положительным заключением на проект концепции Кодекса государственной службы. Они также используются в деятельности Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, о чем имеется акт о внедрении.

Результаты диссертационного исследования использованы в учебном процессе юридического факультета Белорусского государственного университета, что подтверждается актами о внедрении.

7. В качестве перспектив развития государственной службы как *объекта научного исследования* следует отметить необходимость специального углубленного научного анализа отдельных институтов и подотраслей, но в контексте их взаимосвязи с другими институтами и подотраслями государственной службы как комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СОИСКАТЕЛЯ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монография

1. Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск : Право и экономика, 2009. – 310 с.

Статьи в научных изданиях, включенных ВАК в перечень изданий для опубликования результатов диссертационных исследований

2. Чуприс, О.И. Общетеоретические и конституционные основы определения сущности государственной службы / О.И. Чуприс // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2006. – № 1. – С. 111–115.

3. Чуприс, О.И. Определение границ государственной службы в ее традиционных моделях и Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Право и демократия :

сб. науч. тр. / Беларус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Вып. 18. – С. 86–99.

4. Чуприс, О.И. Концептуальные проблемы законодательства о государственной службе Республики Беларусь и пути его совершенствования / О.И. Чуприс // Право.by. – 2008. – № 2. – С. 14–22.

5. Чуприс, О.И. Системная классификация правовых отношений государственной службы / О.И. Чуприс // Юстыцыя Беларусі. – 2008. – № 10. – С. 50–52.

6. Чуприс, О.И. Правовое регулирование отношений в сфере государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2009. – № 1. – С. 133–139.

7. Чуприс, О.И. Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы / О.И. Чуприс // Проблемы упр. – 2009. – № 1. – С. 223–231.

8. Чуприс, О.И. Особенности правовых отношений организации государственной службы в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Юстыцыя Беларусі. – 2009. – № 3. – С. 65–67.

9. 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.

10. Чуприс, О.И. Административно-правовые аспекты совершенствования правового регулирования комплектования государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Юрид. журн. – 2009. – № 2. – С. 59–64.

11. Чуприс, О.И. Характерные черты правовых отношений реализации государственной службы в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Юстыцыя Беларусі. – 2009. – № 5. – С. 49–53.

12. Чуприс, О.И. Системно-комплексное единство отношений государственной службы как объекта правового регулирования / О.И. Чуприс // Юстыцыя Беларусі. – 2009. – № 8. – С. 35–38.

13. Чуприс, О.И. Принципы государственной службы Республики Беларусь: системная классификация и анализ сущности / О.И. Чуприс // Вес. НАН Беларусі. Сер. гуманітар. навук. – 2009. – № 4. – С. 35–43.

14. Чуприс, О.И. Судейская служба как вид государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Весн. Выш. Гасп. Суда Рэсп. Беларусь. – 2009. – № 17. – С. 140–148.

15. Чуприс, О.И. Унифицированное совершенствование института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Пром.-торговое право. – 2009. – № 7. – С. 77–83.

16. Чуприс, О.И. Общие основы совершенствования правового регулирования служебных индивидуальных и публичных споров в Республике Бела-

русь / О.И. Чуприс // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Эканоміка. Права. – 2009. – № 3. – С. 91–95.

17. Чуприс, О.И. Система и правовое регулирование государственной службы Республики Беларусь в рамках комплексной отрасли законодательства / О.И. Чуприс // Весн. Выш. Гасп. Суда Рэсп. Беларусь. – 2009. – № 23. – С. 139–148.

18. Чуприс, О.И. Государственная служба в органах исполнительной власти Республики Беларусь: доктринальные подходы к преодолению системных недостатков законодательства / О.И. Чуприс // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – Вып. 5. – С. 222–231.

19. Чуприс, О.И. Совершенствование правового регулирования военной службы как вида государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Труды Ин-та нац. безопасности Респ. Беларусь ; редкол.: С.Н. Князев (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – Вып. 29. – С. 93–102.

20. Чуприс, О.И. Служба представительных органов как вид государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Сац.-эканам. і прававыя даслед. – 2010. – № 2. – С. 150–157.

Статьи в зарубежных научных изданиях

21. Чуприс, О.И. Институт служебного регламента: определение понятия и сферы правового регулирования / О.И. Чуприс // Юрид. наука и образование. – 2009. – Вып. 2. – С. 63–71.

22. Чуприс, О.И. Реорганизация системы органов управления в сфере государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 1. – С. 83–89.

Статьи в сборниках научных трудов

23. Чуприс, О.И. Понятие государственной службы и ее правовое закрепление в законодательстве Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Государство. Демократия. Закон : сб. науч. ст., посвящ. 80-летию проф. А.А. Головки / Гос. ин-т упр. и соц. технологий Белорус. гос. ун-та ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 39–46.

24. Чуприс, О.И. Законодательное закрепление административных процедур в Республике Беларусь как ступень к гармонизации с правом Европейского Союза / О.И. Чуприс // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : сб. науч. тр. : в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, Юрид. фак. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2008. – Т. 1 : Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. – С. 151–156.

25. Чуприс, О.И. Конституция Республики Беларусь как основа единого правового регулирования государственной службы / О.И. Чуприс // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : сб. науч. тр. : в 2 т. / Белорус. гос. ун-т, Юрид. фак. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2008. – Т. 2 : Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе. – С. 53–55.

26. Чуприс, О.И. Видовая структура государственной службы Республики Беларусь в контексте сущностно-функционального подхода и проблем пределов правового регулирования / О.И. Чуприс // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2009. – Вып. 4 – С. 283–298.

27. Чуприс, О.И. Опыт правового регулирования государственной службы в постсоветских государствах и возможности его использования при совершенствовании законодательства Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. ст. / НАН України, Ін-т держави і права ; за ред. Ю.С. Шемшученка, Л.В. Губерського, І.С. Гриценка ; упоряд. О.В. Кресін. – Київ, 2009. – С. 362–365.

28. Чуприс, О.И. Об усилении административно-правового регулирования государственной службы / О.И. Чуприс // Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь : сб. науч. тр. / Гомел. гос. ун-т ; под общ. ред. И.И. Эсмантович. – Гомель, 2010. – С. 43–47.

Материалы конференций

29. Чуприс, О.И. Понятие государственного служащего и его правовое закрепление в законодательстве Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Конституционный процесс и развитие политической системы общества : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 17–18 окт. 2002 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2002. – С. 182–183.

30. Чуприс, О.И. Административное законодательство в Своде законов Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества: к 10-летию основного Закона : материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2004. – С. 61–63.

31. Чуприс, О.И. Изменение системы административного права в контексте европейской интеграции / О.И. Чуприс // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16–17 июня 2005 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 72–75.

32. Чуприс, О.И. Совершенствование правового регулирования комплектования государственной службы в Республике Беларусь как необходимое условие ее эффективности / О.И. Чуприс // Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 9–10 нояб. 2007 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: И.Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2008. – С. 25–27.

33. Чуприс, О.И. Особенности применения усмотрения в государственной служебной деятельности / О.И. Чуприс // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм : зб. ст. учасн. міжнар. наук.-практ. конф., присв. пам'яті проф. П.О. Недбайла, Львів, 28–29 берез. 2008 р. / Львів. нац. ун-т ; редкол.: П.М. Рабінович (гол.) [та інш.]. – Львів, 2008. – С. 146–147.

34. Чуприс, О.И. Правовой мониторинг как современный подход к совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Формирование правовых основ инновационной экономики : материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 12 дек. 2008 г. / Белорус. гос. экон. ун-т ; редкол.: Г.А. Короленок (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2008. – С. 93–94.

35. Чуприс, О.И. Совершенствование правового института организации государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Демократическое социальное правовое государство – основной вектор развития Республики Беларусь : материалы респ. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию органов юстиции Респ. Беларусь, Минск, 11 марта 2009 г. / М-во юстиции Респ. Беларусь ; под ред. В.Г. Голованова. – Минск, 2009. – С. 225–232.

36. Чуприс, О.И. Принцип единства государственной службы / О.И. Чуприс / Эффективность законодательства и современные юридические технологии : материалы заседания Междунар. шк.-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29–31 мая 2008 г. / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М., 2009. – С. 352–356.

37. Чуприс, О.И. Роль государственной службы в механизме государственного управления и их соотношение / О.И. Чуприс // Проблемы упр. – 2009. – № 2. – С. 247–248.

38. Чуприс, О.И. Методология системного исследования государственной службы Республики Беларусь / О.И. Чуприс // Становление, функционирование и развитие правовых систем современности : проблемы науки и практики, посвящ. 145-й годовщ. основания Одес. нац. ун-та : материалы междунар. науч.-практ. конф., Одесса, 23 апр. 2010 г. / М-во образования и науки Украины ; Одес. нац. ун-т ; редкол.: И.С. Канзафаров (отв. ред.) [и др.]. – Одесса, 2010. – С. 419–422.

Тезисы докладов

39. Круглый стол «Конституционный процесс и развитие политической системы в Республике Беларусь» (21 декабря 2005 г.) / Г.А. Василевич, Л.А. Приходько, А.Г. Тиковенко, Л.О. Мурашко, А.Н. Крамник, **О.И. Чуприс**, Т.С. Масловская, Н.М. Кондратович, Д.А. Плетенев, В.Н. Кивель, Г.Г. Куневич, Л.Л. Голубева, Т.Л. Головки, А.М. Боголейко, И.В. Вегера, Д.Г. Василевич, Л.Н. Балищевич, Г.Ю. Митюрин // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 170–196.

40. Чуприс, О.И. Структурное единство и многообразие государственной службы в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь в контексте интеграционных процессов : сб. тез. участников Первой Респ. науч.-практ. конф., 6–7 апр. 2006 г. : в 2 ч. / Гомел. гос. ун-т ; редкол.: Е.В. Богданов [и др.]. – Ч. 1. – Гомель, 2006. – С. 176–177.

41. Круглый стол «Институты прямой демократии: законодательство и практика» (20 ноября 2006 г.) / Г.А. Василевич, С.В. Решетников, Е.Ф. Гречнева, А.Г. Тиковенко, Л.О. Мурашко, А.В. Шавцова, **О.И. Чуприс**, Л.Е. Земляков, И.А. Карпухина, Л.А. Приходько, Н.М. Кондратович, Т.С. Масловская, Е.М. Тарасюк, О.А. Антонова, Л.Н. Балищевич, А.М. Боголейко, Д.А. Плетнев, Ю.И. Богданович, С.Г. Василевич // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2006. – № 4. – С. 171–194.

42. Круглый стол «Совершенствование системы государственного управления: теория и практика» (16 ноября 2007 г.) / А.Н. Крамник, Г.А. Василевич, С.В. Решетников, Н.М. Кондратович, А.В. Шавцова, **О.И. Чуприс**, Л.О. Мурашко, С.К. Лещенко, Л.А. Киселева, Л.Е. Земляков, С.А. Калинин, С.Г. Василевич, Ж.Н. Вергейчик // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2007. – № 4. – С. 134–156.

43. Чуприс, О.И. Особенности правового регулирования стажа государственной службы в Республике Беларусь / О.И. Чуприс // Конституция Республики Беларусь и вопросы правоприменения : материалы круглого стола, Минск, 13 марта 2009 г. / Белорус. гос. ун-т ; науч. ред. Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2010. – С. 103–108.

Учебные и учебно-методические издания

44. Административное право : учеб. программа для вузов по специальностям 24 01 02 – «Правоведение», 24 01 03 – «Экономическое право», 23 01 06 – «Политология» / Респ. ин-т высш. шк. ; сост. А.Н. Крамник, **О.И. Чуприс**. – Минск : РИВШ БГУ, 2002. – 56 с.

45. Чуприс, О.И. Правовой статус государственных служащих / О.И. Чуприс // Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2002. – Гл. 11. – С. 514–573.

46. Чуприс, О.И. Государственная служба : учеб. программа для студентов юрид. фак. / О.И. Чуприс ; Белорус. гос. ун-т, Фак. упр. и соц. технологий. – Минск : ФУСТ БГУ, 2003. – 28 с.

47. Мах, И.И. Государственная служба в Республике Беларусь : учеб.-метод. комплекс для студентов всех форм обучения специальностей «Правоведение», «Менеджмент» / И.И. Мах, **О.И. Чуприс**, Т.Н. Шадова ; Белорус. гос. ун-т, Фак. упр. и соц. технологий. – Минск : ФУСТ БГУ, 2003. – 116 с.

48. Чуприс, О.И. Административно-правовые основы управления в области торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения / О.И. Чуприс // Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / С.А. Балащенко [и др.] ; общ. ред. А.Н. Крамника. – Минск : Тесей, 2004. – Гл. 9. – С. 157–186.

49. Административное право : типовая учеб. программа для сред. спец. учеб. заведений по специальности 2-24 01 02 «Правоведение» / Респ. ин-т проф. образования ; сост. А.Н. Крамник, **О.И. Чуприс**. – Минск : РИПО, 2005. – 50 с.

50. Чуприс, О.И. Правовой статус государственных служащих / О.И. Чуприс // Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь / А.Н. Крамник. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Тесей, 2006. – Гл. 11. – С. 514–579.

Статьи в энциклопедии

51. Чуприс, О.И. Государственная должность / О.И. Чуприс // Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. / Белорус. гос. ун-т, Юрид. фак. ; редкол.: С.А. Балащенко (пред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Т. 1. – С. 299–300.

52. Чуприс, О.И. Государственная служба / О.И. Чуприс // Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. / Белорус. гос. ун-т, Юрид. фак. ; редкол.: С.А. Балащенко (пред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Т. 1. – С. 302–303.

53. Чуприс, О.И. Государственный служащий / О.И. Чуприс // Белорусская юридическая энциклопедия : в 4 т. / Белорус. гос. ун-т, Юрид. фак. ; редкол.: С.А. Балащенко (пред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Т. 1. – С. 306–307.

РЭЗІЮМЭ

Чупрыс Вольга Іванаўна

Тэарэтычныя праблемы прававога рэгулявання дзяржаўнай службы
Рэспублікі Беларусь

Ключавыя словы: дзяржаўная служба, сістэма, прынцыпы, прававыя адносіны, сістэмна-комплекснае рэгуляванне дзяржаўнай службы, права дзяржаўнай службы, права дзяржаўнай службы як комплексная галіна заканадаўства, кваліфікацыя заканадаўства аб дзяржаўнай службе.

Мэта працы: распрацоўка адпаведнай сучасным рэаліям навуковай канцэпцыі сістэмна-комплекснага прававога рэгулявання дзяржаўнай службы Рэспублікі Беларусь.

Метады даследвання: дыялектычны, сістэмнага аналізу, лагічны, параўнальна-прававы, фармальна-юрыдычнай логікі, тлумачэння правовых норм і інш.

Атрыманыя рэзультаты і іх навізна. Упершыню ў Рэспубліцы Беларусь распрацавана сутнасная канцэпцыя дзяржаўнай службы, на аснове якой прапанаваны механізм пераадолення комплексна-сістэмных праблем тэарэтычнага і практычнага характару. Выяўлены і прааналізаваны ключавыя прыметы дзяржаўнай службы, з улікам якіх дадзены яе навуковае і легальнае вызначэнні; класіфікаваны прынцыпы дзяржаўнай службы для мэт прававога рэгулявання; вызначана сістэма дзяржаўнай службы Рэспублікі Беларусь; абгрунтавана сістэма адносін дзяржаўнай службы як адзінай комплекснай сферы прававога рэгулявання, што аб'ядноўвае неаднародныя элементы; распрацавана новае навуковае ўяўленне аб праве дзяржаўнай службы як комплекснай галіне заканадаўства Рэспублікі Беларусь і вызначана яе структура; распрацаваны дактрынальныя асновы сістэматызацыі заканадаўства ў сферы дзяржаўнай службы шляхам кваліфікацыі; унесены прапановы аб перспектывным развіцці асобных падгалін, інстытутаў, падінстытутаў і асобных норм права дзяржаўнай службы.

Ступень выкарыстання. Тэарэтычныя вывады і практычныя прапановы знайшлі выкарыстанне ў распрацаванай аўтарам канцэпцыі Кодэкса дзяржаўнай службы Рэспублікі Беларусь і яго паартыкулярнай структуры. Яны выкарыстоўваюцца ў навуковых даследаваннях і прыняты да выкарыстання ў заканадаворчай дзейнасці Нацыянальнага цэнтра заканадаўства і прававых даследаванняў Рэспублікі Беларусь, прымяняюцца ў дзейнасці Навукова-практычнага цэнтра праблем умацавання законнасці і правапарадку Генеральнай пракуратуры Рэспублікі Беларусь, а таксама ўкаранены ў вучэбны працэс.

Галіна прымянення: навуковая дзейнасць, праватворчая дзейнасць, правапрымяняльная практыка, вучэбны працэс.

РЕЗЮМЕ

Чуприс Ольга Ивановна

Теоретические проблемы правового регулирования
государственной службы Республики Беларусь

Ключевые слова: государственная служба, система, принципы, правовые отношения, системно-комплексное правовое регулирование государственной службы, право государственной службы как комплексная отрасль законодательства, кодификация законодательства о государственной службе.

Цель работы: разработка соответствующей современным реалиям научной концепции системно-комплексного правового регулирования государственной службы Республики Беларусь.

Методы исследования: диалектический, системного анализа, логический, сравнительно-правовой, формально-юридической логики, толкования правовых норм и др.

Полученные результаты и их новизна. Впервые в Республике Беларусь разработана сущностная концепция государственной службы, на основе которой предложен механизм преодоления комплексно-системных проблем теоретического и практического характера. Выявлены и проанализированы ключевые признаки государственной службы, с учетом которых даны ее научное и легальное определения; классифицированы принципы государственной службы для целей правового регулирования; определена система государственной службы Республики Беларусь; обоснована система отношений государственной службы как единой комплексной сферы правового регулирования, объединяющей неоднородные элементы; разработано новое научное представление о праве государственной службы как комплексной отрасли законодательства Республики Беларусь и определена ее структура; выработаны доктринальные основы систематизации законодательства в сфере государственной службы посредством кодификации; внесены предложения о перспективном развитии отдельных подотраслей, институтов, подинститутов и отдельных норм права государственной службы.

Степень использования. Теоретические выводы и практические предложения нашли отражение в разработанной автором концепции Кодекса государственной службы Республики Беларусь и его постатейной структуре. Они используются в научных исследованиях и приняты к использованию в законотворческой деятельности Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, применяются Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, а также внедрены в учебный процесс.

Область применения: научная деятельность, правотворческая деятельность, правоприменительная практика, учебный процесс.

SUMMARY

Chupris Olga Ivanovna

Theoretical Aspects of Public Service Legal Regulation
in the Republic of Belarus

Key words: public service, system, principles, public service legal regulation, public service law as a complex branch of legislation, codification of public service legislation.

The purpose of the work: development of up-to-date scientific concept of systematic and complex legal regulation of public service in the Republic of Belarus.

Research methods: dialectical, system analysis, logical, comparative-legal, formal legal logic, legal rules interpretation.

The results obtained and their novelty. The intrinsic concept of public service has been developed for the first time in the Republic of Belarus. On the basis of the concept in question the mechanism of how to overcome complex and systematic problems of theoretical and practical character has been suggested. Key features of public service have been revealed and examined which made it possible to produce scientific and legal definitions of the concept under study; the public service principles have been classified for the purposes of legal regulation; the public service system in the Republic of Belarus has been identified; the system of public service relations as a single complex sphere of legal regulation comprising heterogeneous elements has been grounded; a new scientific notion of public service law as a complex branch of legislation in the Republic of Belarus has been introduced and its structure provided; scientific grounds for the systematization of legislation in the sphere of public service by means of codification have been produced; suggestion on the perspective development of certain sub-branches, institutes, sub-institutes and public service law provisions have been made.

The degree of usage. Theoretical assumptions of the research and practical recommendations were incorporated into the concept of the Public Service Code of the Republic of Belarus and its articles. The research findings have been used by researches and accepted for law-making by the National Centre of Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus and the Theoretical and Practical Centre for Problems of Law and Order Promotion of the General Prosecutor's Office of the Republic of Belarus, and introduced in the academic process.

Applicable areas: research activity, law-making, law enforcement, academic process.