

Предложения по внесению изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»

Предложения по внесению изменений и дополнений в Закон "О государственной службе в Республике Беларусь" разработаны СИМПА/БИПАРТ с целью содействия совершенствованию профессионализма и эффективности работы государственных служащих, в том числе путём повышения их мотивации и престижа государственной службы в целом, и направлены в государственные органы, ответственные за подготовку соответствующего законопроекта согласно плану подготовки законопроектов на 2018 год, утвержденному Президентом.

Дмитрий Маркушевский, Инна Ромашевская

КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Предлагаемые изменения и дополнения имеют в своей основе лучшие практики стран Европейского союза (ЕС), а также Российской Федерации, Грузии и Казахстана. В частности, в своих предложениях мы опираемся на документ "Европейские принципы государственного управления"¹, разработанный для стран Восточного Партнерства в 2016 году программой СИГМА - совместной инициативой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ЕС по поддержке совершенствования механизмов управления. Раздел № 3 данного документа содержит "Основные требования и принципы управления кадрами на государственной службе". Основное требование согласно европейским принципам государственного управления сформулировано следующим образом: "Профессионализм государственных учреждений обеспечивается с помощью надлежащих стандартов в области управления и методов управления человеческими ресурсами"².

Это основное требование реализуется через ряд принципов. Ниже мы рассмотрим соответствующие принципы и предложим основанные на них рекомендации по изменению и дополнению законодательства Республики Беларусь, регулирующего управление кадрами на государственной службе.

¹ "Принципы государственного управления", неофициальный перевод на русский язык публикации "The Principles of Public Administration", SIGMA 2015 -

http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/principles_of_public_administration_rus_2015.pdf

² См. там же, стр. 49.

ПРИНЦИПЫ 1 И 2:

Сфера деятельности и область компетенции государственных учреждений находится на надлежащем уровне, имеется ее ясное определение, которое реализовано на практике. Определены политика и нормативно-правовая база, регулирующие деятельность профессиональных и согласованно действующих государственных организаций; институциональное устройство позволяет применять подходящие и эффективные методы управления человеческими ресурсами во всех государственных учреждениях.

В Беларуси накоплен значительный нормативный массив о государственной службе. Комплексное правовое регулирование осуществляется нормами различной отраслевой принадлежности, что отражается в нормативных правовых актах и не всегда позволяет однозначно и безошибочно их применять.

Например, вопросы поступления на государственную службу, прохождения, прекращения государственной службы регулируют следующие акты:

- Закон Республики Беларусь "О государственной службе в Республике Беларусь",
- Указ Президента Республики Беларусь от 06.11.2003 № 489 "Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных служащих",
- Указ Президента Республики Беларусь от 17.03.2004 № 136 "О доверительном управлении принадлежащими отдельным государственным должностным лицам долями участия (акциями, правами) в уставных фондах коммерческих организаций",
- Указ Президента Республики Беларусь от 17.03.2005 № 139 "Об утверждении Положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу",
- Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2011 № 367 "О некоторых вопросах прохождения государственной службы",
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 02.10.2003 № 1250 "Об определении перечня заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей на государственной службе",
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 07.10.2003 № 1270 "Об утверждении Положения об отставке государственного служащего и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь",
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 07.10.2003 № 1271 "Об утверждении Положения о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь".

Кроме того, отдельные массивы нормативных правовых актов регулируют вопросы присвоения классов государственных служащих, исчисления стажа государственной службы, материального обеспечения государственных служащих. В некоторых случаях

могут применяться общие положения трудового законодательства и законодательства о пенсионном обеспечении, а также отраслевые акты, такие как Закон «О прокуратуре Республики Беларусь» и Кодекс о судоустройстве и статусе судей.

Ряд проблем, обусловленных множественностью нормативных правовых актов о государственной службе в Беларуси, несогласованным правовым регулированием в отношении различных видов государственной службы, использованием разноотраслевого правового регулирования можно решить посредством кодификации. И мы считаем необходимым в среднесрочной перспективе разработать Кодекс государственной службы с учетом мнений всех заинтересованных сторон. Разработке Кодекса должно предшествовать формулирование видения и/или дорожной карты реформ государственной службы.³

На основании действующего законодательства способствовать повышению эффективности управления человеческими ресурсами в государственных учреждениях, а также реализации принципов гласности и равного доступа граждан к должностям в государственной службе (ст. 6 Закона) будет публикация данных о кадровом составе. Такую публикацию следует сделать обязательной. Для этого предлагаем пункт 1 статьи 16 Закона дополнить абзацем следующего содержания:

"ежегодно подготавливает для опубликования на интернет-сайте государственного органа информацию о кадровом составе государственного органа, включая данные о списочной численности, о количестве служащих мужчин и женщин, среднем возрасте, стаже государственной службы (с разбивкой по 5-летним периодам), количестве служащих, имеющих ученую степень, государственные награды Республики Беларусь, награды иных государств."

ПРИНЦИП 3:

Привлечение и наем госслужащих на всех этапах процесса опираются на принятие во внимание индивидуальных достоинств соискателей при равном подходе; критерии понижения в должности и увольнения госслужащих являются ясными и недвусмысленными.

В этой связи мы предлагаем дополнить статью 24 Закона "Право на поступление на государственную службу" новым параграфом, согласно которому поступление на государственную службу осуществляется на основании исключительно индивидуальных достоинств и квалификации соискателей.

Параграфы 1, 2, 9 статьи 28 "Конкурс на занятие государственной должности" предлагаем изложить в следующей редакции:

1. Занятие государственной должности осуществляется на конкурсной основе. Конкурс может быть открытым или закрытым.

2. Конкурс организуется государственным органом, имеющим вакантные должности. Отбор соискателей и рекомендация кандидата на занятие государственной должности проводится Конкурсной комиссией, утверждаемой Советом Министров по предложению руководителя государственного органа, организующего конкурс. В комиссию должно входить не менее двух лиц, способных

³ См., например, дорожную карту реформ публичного администрирования в Грузии - [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf)

оценить профессиональную квалификацию соискателя согласно специальным квалификационным требованиям, определенным для данной должности.

9. Соискатели, не прошедшие конкурс на занятие государственной должности, имеют право обжаловать решение Конкурсной комиссии.

ПРИНЦИП 4.

Не допускается прямое или косвенное влияние на людей, занимающих в государственных организациях высшие управленческие должности. Увольнение государственных служащих, занимающих должности руководителей высшего звена, допускается только в ясно прописанных в законодательстве случаях, и проводится в соответствии с процессуальными нормами.

В связи с этим предлагаем исключить из Закона положения, предполагающие заключение с государственными служащим контракта на ограниченный срок (статьи 30, 31, 32), и заменить их положениями, подразумевающими заключение контракта с госслужащими на бессрочной основе.

ПРИНЦИП 5:

Система вознаграждения государственных служащих основывается на классификации должностей; система является справедливой и прозрачной.

Согласно проведенному ПИУ "СИМПА" в 2016 году исследованию⁴ среди 300 сотрудников центральных и местных органов власти, а также государственных организаций, от 30 до 40 процентов респондентов из каждого типа организаций отметили, что их заработная плата никак не связана с эффективностью их работы. От 13 до 25% отметили, что по результатам оценки эффективности выплачивается до 20% заработной платы (самый низкий показатель среди органов местной власти). В то же время, 20% сотрудников органов местной власти отметили, что от результатов работы зависит 50 и более процентов их зарплаты.

Оценка эффективности работы сотрудников проводится, согласно ответам респондентов, в основном ежемесячно (в ряде случаев в местных органах власти - раз в год) и в основном непосредственным руководителем или руководителем организации (всего несколько респондентов указали, что решение принимается более чем одним человеком).

Можно предположить, что такая высокая вариативность заработной платы, которая по итогам оценки работы меняется от месяца к месяцу, является в ряде случаев дезориентирующей для работника с точки зрения планирования личного или семейного бюджета и не способствует положительному эффекту этого инструмента мотивации. В то же время, большой процент респондентов, заявляющих об отсутствии связи между результатами их деятельности и материальным вознаграждением, свидетельствует о том, что в значительной степени система вознаграждения не основана на понятных и прозрачных правилах.

⁴ "Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах" (СИМПА, 2016) - http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/motivation_final_0.pdf

В связи с этим мы рекомендуем рассмотреть дополнения в Закон, приводящие систему вознаграждения государственных служащих в соответствие с принципом "равное вознаграждение за равную работу". В соответствие с данным принципом, механизмы начисления дополнительного вознаграждения (премий, единовременного денежного вознаграждения) должны быть прозрачными едиными для всех государственных органов и организаций и утверждаться соответствующим органом (Советом Министров).

ПРИНЦИП 6:

Обеспечивается профессиональное развитие госслужащих, которое включает в себя регулярное проведение тренингов, справедливой оценки эффективности деятельности, а также возможности для мобильности и продвижения, основанные на объективных, прозрачных критериях и индивидуальных заслугах.

На основании этого принципа предлагаем внести соответствующее положение в статью 35 Закона "Подготовка, переподготовка, повышение квалификации, стажировка и самообразование государственных служащих" и дополнить параграф 3 статьи 35 следующими словами:

"Стратегическая оценка потребностей государственного служащего в обучении и разработка годового / двухгодичного плана(ов) обучения координируется соответствующим государственным учреждением на основании результатов ежегодной оценки деятельности государственного служащего. Стратегические годовые / двухгодичные планы обучения государственных служащих (для различных категорий, в том числе для руководителей высшего звена) одобряются руководителем государственного учреждения, их реализация является объектом мониторинга и оценки."

В целях обеспечения справедливой оценки эффективности деятельности государственных служащих мы предлагаем ввести в Закон понятие "Оценка деятельности государственного служащего". В отличие от процедуры аттестации, процедура оценки деятельности направлена на изучение того, насколько деятельность государственного служащего в течение года соответствовала определенным в начале года целям и задачам согласно индикаторам эффективности. Для этого предлагаем дополнить Закон статьей "Оценка деятельности государственных служащих", которая с учетом гарантии прав граждан при обращении в государственные органы и иные организации (ст. 5 Закона "О языках в Республике Беларусь") может иметь следующее содержание:

"1. Оценка деятельности государственного служащего производится на обоих государственных языках ежегодно непосредственным руководителем госслужащего, коллегами и подчиненными, а также включает самооценку и общественную оценку.

2. Оценка деятельности государственного служащего может быть "неудовлетворительной", "удовлетворительной" и "хорошей".

3. Ежегодная оценка деятельности государственного служащего служит основанием для начисления премий, единовременных денежных выплат, выдвижения на руководящую/вышестоящую должность, определение потребностей

в обучении, повышении квалификации и стажировках. На основании оценки государственным служащим и непосредственным руководителем совместно разрабатывается план обучения и (при неудовлетворительной оценке) план корректирующих действий."

При оценке деятельности рекомендуем использовать метод "360 градусов" (или аналогичные методы), которые предполагают не только учет мнения непосредственного руководителя, но и коллег, и подчиненных, и потребителей государственных услуг. Многосторонние методы оценки повышают объективность принимаемого решения и доверие рядовых служащих и общества к оценке ключевых руководителей государственных органов.⁵

ПРИНЦИП 7:

В государственных организациях разработаны и применяются на практике меры, направленные на продвижение принципов честности и добропорядочности, предотвращение коррупции и обеспечение дисциплины.

Предусмотренные рассматриваемым Законом, а также Законом Республики Беларусь "О борьбе с коррупцией" меры по противодействию коррупции являются более строгими по сравнению с практиками, установленными в других европейских странах (например, обязанность подавать декларации о доходах и активах в Беларуси охватывает широкие категории лиц, включая тех, кто не является государственными должностными лицами).

Вместе с тем для эффективного продвижения принципов честности и добропорядочности и исключения незаконного воздействия на государственных служащих в Беларуси следует обратить внимание на проблему, выявленную в ходе совместного исследования Секретариата Сети по борьбе с коррупцией и СИГМА и заключающуюся в том, что должностные лица объясняют свое материальное положение, ссылаясь на непроверяемые источники.⁶

Многие системы - особенно в странах с переходной экономикой - сталкиваются с невозможностью проверки декларации, когда должностные лица объясняют происхождение своего имущества давно полученными средствами из документально не подтвержденных источников - например, от продажи сельскохозяйственной продукции или цветов на рынке, получением не подтвержденного документально наследства, подарков или доходов от предпринимательской деятельности в странах, где в силу внутренних беспорядков в прошлом информация не может быть проверена задним числом. На этом фоне вполне понятно, почему, белорусские государственные служащие отметили в качестве слабого места отсутствие правового принципа, который бы гласил, что объяснения источников доходов должны быть обоснованными.

В этой связи считаем уместным рекомендовать изложить параграф 4 статьи 34 Закона "О борьбе с коррупцией" в следующей редакции:

⁵ См. также "Минтруд России: Оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих" - <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4>

⁶ См. "Декларации активов для государственных служащих. Инструмент для предотвращения коррупции" - ОЭСР, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48973261.pdf>

"Непредставление декларации о доходах и имуществе или внесение в нее неполных, недостоверных и (или) неподтвержденных сведений лицами, поступающими на государственную службу, государственными должностными и приравненными к ним лицами, за исключением случаев, предусмотренных частью восьмой настоящей статьи, являются основанием для отказа в приеме на службу (работу), назначении на другую должность либо для привлечения к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности (увольнения) в порядке, установленном законодательными актами."

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приближение системы управления кадрами на государственной службе в Беларуси к лучшим современным практикам на основании "Европейских принципов государственного управления"⁷ с учетом мнений заинтересованных сторон позволит повысить способность государственного аппарата разрабатывать и реализовывать эффективную государственную политику. В свою очередь, это станет залогом устойчивого экономического и социального развития страны.

⁷ "Принципы государственного управления", неофициальный перевод публикации "The Principles of Public Administration", SIGMA 2015 - http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/principles_of_public_administration_rus_2015.pdf