

Прапановы па ўнясенні змяненняў і дапаўненняў у Закон Рэспублікі Беларусь “Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь”

Прапановы па ўнясенні змяненняў і дапаўненняў у Закон “Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь” распрацаваныя СІМПА/БІПАРТ з мэтай садзейнічаць удасканаленню прафесіяналізму і эфектыўнасці працы дзяржаўных службоўцаў, у тым ліку шляхам павышэння іх матывацыі і прэстыжу дзяржаўнай службы ў цэлым. Прапановы накіраваныя ў дзяржаўныя органы, адказныя за падрыхтоўку адпаведнага законапраекта паводле плана падрыхтоўкі законапраектаў на 2018 год, зацверджанага Прэзідэнтам.

- Дзмітрый Маркушэўскі
- Іна Рамашэўская

КАНЦЭПТУАЛЬНАЕ АБГРУНТАВАННЕ

Прапанаваныя змяненні і дапаўненні маюць у сваёй аснове найлепшыя практыкі краін Еўрапейскага Саюза (ЕС), а таксама Расійскай Федэрацыі, Грузіі і Казахстана. Мы, у прыватнасці, абіраем у сваіх прапанавах на дакумент “Еўрапейскія прынцыпы дзяржаўнага кіравання”¹, распрацаваны для краін Усходняга Партнёрства ў 2016 годзе праграмай СІГМА - сумеснай ініцыятывай Арганізацыі эканамічнага супрацоўніцтва і развіцця (АЭСР) і ЕС па падтрыманні ўдасканалення механізмаў кіравання. Раздзел № 3 дадзенага дакумента ўтрымлівае “Асноўныя патрабаванні і прынцыпы кіравання кадрамі на дзяржаўнай службе”. Асноўнае патрабаванне паводле еўрапейскіх прынцыпаў дзяржаўнага кіравання сфармуляванае наступным чынам: “Прафесіяналізм дзяржаўных устаноў забяспечваецца з дапамогай належных стандартаў у сферы кіравання і метадаў кіравання чалавечымі рэсурсамі”².

Гэтае асноўнае патрабаванне рэалізуецца праз шэраг прынцыпаў. Ніжэй мы разгледзім адпаведныя прынцыпы і прапануем заснаваныя на іх рэкамендацыі па змяненні і дапаўненні заканадаўства Рэспублікі Беларусь, якое рэгулюе і кіруе кадрамі на дзяржаўнай службе.

ПРЫНЦЫПЫ 1 І 2:

Сфера дзейнасці і кампетэнцыі дзяржаўных устаноў знаходзіцца на належным узроўні, маецца яе выразнае азначэнне, рэалізуванае на практыцы. Вызначаныя палітыка і нарматыўна-прававая база, якая рэгулюе дзейнасць прафесійных і дзяржаўных устаноў, што дзейнічаюць узгоднена; інстытуцыйнае ўпарадкаванне дазваляе выкарыстоўваць прыдатныя і эфектыўныя метады кіравання чалавечымі рэсурсамі ва ўсіх дзяржаўных установах.

У Беларусі назапашаны значны нарматыўны масіў аб дзяржаўнай службе. Комплекснае прававое рэгуляванне ажыццяўляецца нормамі рознай галіновай прыналежнасці, што адлюстроўваецца ў нарматыўных прававых актах і што не заўсёды дазваляе адназначна і беспамылкова іх выкарыстоўваць.

Напрыклад, пытанні паступлення на дзяржаўную службу, праходжання, спынення дзяржаўнай службы рэгулююць наступныя акты:

- Закон Рэспублікі Беларусь “Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь”,
- Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 06.11.2003 № 489 “Аб зацвярджэнні Палажэння аб правядзенні атэстацыі дзяржаўных службоўцаў”,

¹ “Прынцыпы государственного управления”, неафіцыйны пераклад на рускую мову публікацыі “The Principles of Public Administration”, SIGMA 2015 -

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

² Гл. там жа, с. 49.

- Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 17.03.2004 № 136 "Аб даверным кіраванні прыналежным асобным дзяржаўным службовым асобам долямі ўдзелу (акцыямі, правамі) у статутных фондах камерцыйных арганізацый",
- Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 17.03.2005 № 139 "Аб зацвярджэнні Палажэння аб кваліфікацыйным экзамене для асоб, якія ўпершыню паступаюць на дзяржаўную службу",
- Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 11.08.2011 № 367 "Аб некаторых пытаннях праходжання дзяржаўнай службы",
- Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 02.10.2003 № 1250 "Аб вызначэнні пераліку захворванняў, якія перашкаджаюць выкананню службовых абавязкаў на дзяржаўнай службе",
- Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 07.10.2003 № 1270 "Аб зацвярджэнні Палажэння аб адстаўцы дзяржаўнага службоўца і аб прызнанні страціўшымі сілу некаторых пастаноў Урада Рэспублікі Беларусь",
- Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 07.10.2003 № 1271 "Аб зацвярджэнні Палажэння аб парадку і ўмовах заключэння кантрактаў з дзяржаўнымі службоўцамі і прызнанні страціўшымі сілу некаторых пастаноў Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь".

Апроч таго, асобныя масівы нарматыўных прававых актаў рэгулююць пытанні прысваення класаў дзяржаўных службоўцаў, вылічэння стажу дзяржаўнай службы, матэрыяльнага забеспячэння дзяржаўных службоўцаў. У некаторых выпадках могуць ужывацца агульныя палажэнні працоўнага заканадаўства і заканадаўства аб пенсійным забеспячэнні, а таксама галіновыя акты, такія як "Закон аб пракуратуры Рэспублікі Беларусь" і Кодэкс аб судовым ладзе і статусе суддзяў.

Шэраг праблем, абумоўленых множнасцю нарматыўных прававых актаў аб дзяржаўнай службе ў Беларусі, няўзгодненым прававым рэгуляваннем розных відаў дзяржаўнай службы, ужываннем рознагаліновага прававога рэгулявання, можна вырашыць пры дапамозе кадыфікацыі. І мы лічым неабходным у сярэднетэрміновай перспектыве распрацаваць Кодэкс дзяржаўнай службы з улікам меркаванняў усіх зацікаўленых бакоў. Распрацоўцы Кодэкса павінна папярэднічаць фармуляванне бачання і/ці дарожнай карты рэформы дзяржаўнай службы³.

Павышэнню эфектыўнасці кіравання чалавечымі рэсурсамі ў дзяржаўных установах, а таксама рэалізацыі прынцыпаў галоснасці і роўнага доступу грамадзян да пасад на дзяржаўнай службе (арт. 6 Закона) на падмурку дзеючага заканадаўства будзе спрыяць публікацыя даных пра кадравы склад. Такую публікацыю трэба зрабіць абавязковай. Дзеля гэтага прапануем пункт 1 артыкула 16 Закона дапоўніць абзацам наступнага зместу:

³ Гл., напрыклад, дарожную карту рэформ публічнага адміністравання ў Грузіі - [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)

“штогод рыхтуе для апублікавання на інтэрнэт-сайце дзяржаўнага органа інфармацыю пра кадравы склад дзяржаўнага органа, уключаючы даныя пра спісачную колькасць, пра колькасць службоўцаў мужчын і жанчын, пра сярэдні ўзрост, пра стаж дзяржаўнай службы (з разбіўкай на 5-гадовыя перыяды), пра колькасць службоўцаў, якія маюць вучоную ступень, дзяржаўныя ўзнагароды Рэспублікі Беларусь, узнагароды іншых дзяржаў”.

ПРЫНЦЫП 3:

Прыцягненне і наём дзяржслужбоўцаў на ўсіх этапах абавіраюцца на ўлічванне індывідуальных якасцей суіскальнікаў пры роўным падыходзе; крытэрыі паніжэння па службе і звальнення дзяржслужбоўцаў з’яўляюцца выразнымі і недвухсэнсоўнымі.

У гэтай сувязі мы прапануем дапоўніць артыкул 24 Закона “Права на паступленне на дзяржаўную службу” новым параграфам, паводле якога паступленне на дзяржаўную службу ажыццяўляецца на падставе выключна індывідуальных якасцей і кваліфікацыі суіскальнікаў.

Параграфы 1, 2, 9 артыкула 28 “Конкурс на заняцце дзяржаўнай пасады” прапануем выкласці ў наступнай рэдакцыі:

1. Заняцце дзяржаўнай пасады ажыццяўляецца на конкурснай аснове. Конкурс можа быць адкрытым і закрытым.
2. Конкурс арганізуецца дзяржаўным органам, які мае вакантныя пасады. Адбор суіскальнікаў і рэкамендацыя кандыдата на заняцце дзяржаўнай пасады праводзіцца Конкурснай камісіяй, якую зацвярджае Савет Міністраў па прапанове кіраўніка дзяржаўнага органа, што арганізуе конкурс. У камісію павінны ўваходзіць не менш за дзве асобы, якія здольныя ацаніць прафесійную кваліфікацыю суіскальніка згодна са спецыяльнымі кваліфікацыйнымі патрабаваннямі, устаноўленымі для дадзенай пасады.
3. Суіскальнікі, якія не прайшлі конкурс на заняцце дзяржаўнай пасады, маюць права абскардзіць рашэнне Конкурснай камісіі.

ПРЫНЦЫП 4:

Не дапускаецца прамы ці ўскосны ўплыў на людзей, якія займаюць у дзяржаўных установах вышэйшыя кіраўніцкія пасады. Звальненне дзяржаўных службоўцаў, якія займаюць пасады кіраўнікоў вышэйшага звяна, дапускаецца толькі ў выразна прапісаных заканадаўствам выпадках і праводзіцца паводле працэсуальных норм.

У сувязі з гэтым прапануем выключыць з Закона палажэнні, якія прадугледжваюць

заклучэнне з дзяржаўнымі службоўцамі кантракта на абмежаваны тэрмін (артыкулы 30, 31, 32), і замяніць іх палажэннямі, што маюць на ўвазе заклучэнне кантракта з дзяржслужбоўцамі на бестэрміновай аснове.

ПРЫНЦЫП 5:

Сістэма ўзнагароджання дзяржаўных службоўцаў грунтуецца на класіфікацыі пасада; сістэма з’яўляецца справядлівай і празрыстай.

Згодна з праведзеным ПДК «СІМПА» ў 2016 г. даследаваннем⁴ сярод 300 супрацоўнікаў цэнтральных і мясцовых органаў улады, а таксама дзяржаўных арганізацый, ад 30 да 40 працэнтаў рэспандэнтаў з кожнага тыпу арганізацый адзначылі, што іх заробная плата ніяк не звязаная з эфектыўнасцю працы. Ад 13 да 25% адзначылі, што па выніках ацэнкі эфектыўнасці выплачваецца да 20% заробнай платы (самы нізкі паказнік сярод органаў мясцовай улады). У той жа час, 20 % супрацоўнікаў мясцовай улады адзначылі, што ад вынікаў працы залежыць 50 і болей працэнтаў іх зарплаты.

Ацэнка эфектыўнасці працы супрацоўнікаў праводзіцца, згодна з адказамі рэспандэнтаў, у асноўным штомесяц (у шэрагу выпадкаў у мясцовых органах улады - раз на год) і ў асноўным непасрэдным кіраўніком ці кіраўніком арганізацыі (усяго некалькі рэспандэнтаў засведчылі, што рашэнне прымаецца больш чым адным чалавекам).

Можна дапусціць, што такая высокая варыятыўнасць заробнай платы, якая ад месяца да месяца мяняецца па выніках ацэнкі працы, у шэрагу выпадкаў дэзарыентуе працаўніка з пункту гледжання планавання асабістага і сямейнага бюджэту і не спрыяе станоўчаму эфекту гэтага інструмента матывацыі. У той жа час вялікі працэнт рэспандэнтаў, якія заяўляюць пра адсутнасць сувязі паміж вынікамі іх дзейнасці і матэрыяльным узнагароджаннем, сведчыць пра тое, што ў значнай ступені сістэма ўзнагароджання не заснаваная на зразумелых і празрыстых правілах.

У сувязі з гэтым мы рэкамендуем разгледзець дапаўненні ў Закон, якія прывядуць сістэму ўзнагароджання дзяржаўных службоўцаў у адпаведнасць з прынцыпам “роўнае ўзнагароджанне за роўную працу”. Згодна з дадзеным прынцыпам механізмы налічэння дадатковага ўзнагароджання (прэмій, аднаразовага грашовага ўзнагароджання) павінны быць празрыстымі і адзінымі для ўсіх дзяржаўных органаў і арганізацый і зацвярджацца адпаведным органам (Саветам Міністраў).

ПРЫНЦЫП 6:

Забяспечваецца прафесійнае развіццё дзяржслужбоўцаў, якое ўключае ў сябе

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

рэгулярнае правядзенне трэнінгаў, справядлівую ацэнку эфектыўнасці дзейнасці, а таксама магчымасці для мабільнасці і прасоўвання, заснаваныя на аб'ектыўных, празрыстых крытэрыях і індывідуальных заслугах.

Карыстаючыся гэтым прынцыпам, папануем унесці адпаведнае палажэнне ў артыкул 35 Закона “Падрыхтоўка, перападрыхтоўка, павышэнне кваліфікацыі, стажыроўка і самаадукацыя дзяржаўных службоўцаў” і дапоўніць параграф 3 артыкула 35 наступнымі словамі:

“Стратэгічная ацэнка патрэбаў дзяржаўнага службоўцы ў навучанні і распрацоўка гадавога / двухгадовага плана(-аў) навучання каардынуецца адпаведнай дзяржаўнай установай па выніках штогадовай ацэнкі дзейнасці дзяржаўнага службоўцы. Стратэгічныя гадавыя / двухгадовыя планы навучання дзяржаўных службоўцаў (для розных катэгорый, у тым ліку для кіраўнікоў вышэйшага звяна) ухваляюцца кіраўніком дзяржаўнай установы, іх рэалізацыя з’яўляецца аб’ектам маніторынга і ацэнкі”.

У мэтах забеспячэння справядлівай ацэнкі эфектыўнасці дзейнасці дзяржаўных службоўцаў мы прапануем увесці ў Закон паняцце “Ацэнка дзейнасці дзяржаўнага службоўцы”. У адрозненне ад працэдуры атэстацыі працэдура ацэнкі накіраваная на вывучэнне таго, наколькі дзейнасць дзяржаўнага службоўцы на працягу года адпавядала вызначаным у пачатку года мэтам і задачам згодна з індыкатарамі эфектыўнасці. Для гэтага прапануем дапоўніць Закон артыкулам “Ацэнка эфектыўнасці дзяржаўных службоўцаў”, якая з улікам гарантыі правоў грамадзян пры звароце ў дзяржаўныя органы і іншыя арганізацыі (арт. 5 Закона “Аб мовах у Рэспубліцы Беларусь”) можа мець наступны змест:

1. Ацэнка дзейнасці дзяржаўнага службоўцы праводзіцца на абедзвюх дзяржаўных мовах штогадова непасрэдным кіраўніком дзяржслужбоўцы, калегамі і падначаленымі, а таксама ўключае самаацэнку і грамадскую ацэнку.
2. Ацэнка дзейнасці дзяржаўнага службоўцы можа быць “нездавальняльнай”, “здавальняльнай” і “добрай”.
3. Штогадовая ацэнка дзейнасці дзяржаўнага службоўцы з’яўляецца падставай для налічэння прэмій, аднаразовых грашовых выплат, вылучэння на кіраўнічую/вышэйшую пасаду, вызначэння патрэбнасці ў навучанні, павышэнні кваліфікацыі і стажыроўках. На падставе ацэнкі дзяржаўным службоўцам і непасрэдным кіраўніком сумесна распрацоўваецца план навучання і (пры нездавальняльнай ацэнцы) план карэкціровачных дзеянняў.

Пры ацэнцы дзейнасці рэкамендуем выкарыстоўваць метады “360 градусаў” (ці аналагічныя метады), якія прадугледжваюць не толькі ўлік меркавання непасрэднага кіраўніка, але і калег, і падначаленых, і спажываючых дзяржаўных паслуг. Шматбаковыя метады ацэнкі павышаюць аб’ектыўнасць рашэння, якое прымаецца, і давер радавых

службоўцаў і грамадства да ацэнкі ключавых кіраўнікоў дзяржаўных органаў.⁵

ПРЫНЦЫП 7:

У дзяржаўных арганізацыях распрацаваныя і выкарыстоўваюцца на практыцы меры, накіраваныя на прасоўванне прынцыпаў сумленнасці і добрапрыстойнасці, папярэджанне карупцыі і забеспячэнне дысцыпліны.

Прадугледжаныя Законам, які разглядаецца, а таксама Законам Рэспублікі Беларусь “Аб барацьбе з карупцыяй” меры па супрацьдзеянні карупцыі з’яўляюцца больш строгімі ў параўнанні з практыкамі, устаноўленымі ў іншых еўрапейскіх краінах (напрыклад, абавязак падаваць дэкларацыі аб даходах і актывах у Беларусі ахоплівае шырокія катэгорыі асоб, уключаючы тых, хто не з’яўляецца дзяржаўнымі службовымі асобамі).

Разам з тым для эфектыўнага прасоўвання прынцыпаў сумленнасці і добрапрыстойнасці і выключэння незаконнага ўздзеяння на дзяржаўных службоўцаў у Беларусі трэба звярнуць увагу на праблему, якая была выяўлена ў ходзе сумеснага даследавання Сакратарыята Сеткі па барацьбе з карупцыяй і СІГМА. Праблема зводзіцца да таго, што службовыя асобы тлумачаць сваё матэрыяльнае становішча, спасылаючыся на крыніцы, якія немагчыма праверыць.⁶

Многія сістэмы - асабліва ў краінах з пераходнай эканомікай - сутыкаюцца з немагчымасцю праверкі дэкларацыі, калі службовыя асобы тлумачаць паходжанне сваёй маёмасці даўно атрыманымі сродкамі з дакументальна не пацверджаных крыніц - напрыклад, ад продажы сельскагаспадарчай прадукцыі ці кветак на рынку, атрыманнем не пацверджанай дакументальна спадчыны, падарункаў ці даходаў ад прадпрымальніцкай дзейнасці ў краінах, дзе ў выніку ўнутраных беспарадкаў у мінулым інфармацыю немагчыма праверыць заднім чыслом. На гэтым фоне цалкам зразумела, чаму беларускія дзяржаўныя службоўцы ў якасці слабага месца адзначылі адсутнасць прававога прынцыпу, які б абвясчаў, што тлумачэнне крыніц даходу павінна быць абгрунтаваным.

У гэтай сувязі лічым, што будзе слушным рэкамендаваць выкласці параграф 4 артыкула 34 Закона “Аб барацьбе з карупцыяй” у наступнай рэдакцыі:

“Непадаванне дэкларацыі аб даходах і маёмасці ці ўнясенне ў яе няпоўных, няпэўных і (або) непацверджаных звестак асобамі, якія паступаюць на дзяржаўную службу, службовымі і прыраўнаванымі да іх асобамі, за выключэннем выпадкаў, прадугледжаных часткай восьмай дадзенага артыкула, з’яўляюцца падставай для адмовы ў прыёме на

⁵ Гл. таксама “Минтруд России: Оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих” - <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/4>

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

службу (працу), прызначэнні на іншую пасаду або для прыцягнення да дысцыплінарнай адказнасці аж да вызвалення асобы ад пасады, якую яна займае (звальнення) у парадку, устаноўленым заканадаўчымі актамі”.

ЗАКЛЮЧЭННЕ

Набліжэнне сістэмы кіравання кадрамі на дзяржаўнай службе ў Беларусі да найлепшых сучасных практык, грунтуючыся на “Еўрапейскіх прынцыпах дзяржаўнага кіравання”⁷, з улікам меркаванняў зацікаўленых бакоў дазволіць павысіць здольнасць дзяржаўнага апарата распрацоўваць і рэалізоўваць эфектыўную дзяржаўную палітыку. У сваю чаргу, гэта стане залогам устойлівага эканамічнага і сацыяльнага развіцця краіны.

⁷ “Принципы государственного управления”, неафіцыйны пераклад публікацыі “The Principles of Public Administration”, SIGMA 2015 - http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/principles_of_public_administration_rus_2015.pdf