

Обзор Закона Республики Беларусь «О государственной службе» (2022)

ВВЕДЕНИЕ

1 сентября 2022 года вступили в силу положения нового Закона Республики Беларусь № 175-З «О государственной службе», который был принят 1 июня 2022 года.

В отличие от Закона Республики Беларусь 2003 года «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. (далее - Закон 2003 года) Закон Республики Беларусь № 175-З «О государственной службе» от 1 июня 2022 г. (далее - Закон 2022 года) состоит из 11 Глав (против 10 в прежнем Законе), разделенных на 79 статей (против 64 в прежнем Законе) и приложения. В Законе 2022 года появляются 2 новые главы: «Гражданская служба» и «Особенности поступления, прохождения и прекращения гражданской службы, а также дисциплинарной ответственности лиц, занимающих гражданские должности, включенные в кадровый реестр Главы Государства Республики Беларусь». Глава «Назначение и выплата пенсий государственным служащим, финансирование расходов на их выплату» в Законе 2022 года отсутствует.

Из 13 принципов Закона 2003 года в новый Закон практически неизменными перешли 10; принцип «гласности» заменен на «открытости и прозрачности»; добавлен принцип «эффективности»; принципы «гуманизма и социальной справедливости», «единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную», «добровольности поступления граждан на государственную службу» не нашли отражения среди системы принципов Закона 2022 года. Исключение таких принципов, как «гласность», «гуманизм и социальная справедливость», «единство системы государственной службы и ее дифференциация исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную», «добровольность поступления граждан на государственную службу», на наш взгляд, указывают на заданный системе государственной службы вектор на осуществление государственно-властных полномочий по определённому вертикально сценарию. Принцип разделения властей теряет значимость, исчезает возможность свободного выражения персонального мнения.

СИСТЕМА ГОССЛУЖБЫ: ТЕРМИНОЛОГИЯ И ПОНЯТИЯ

Определения госслужбы в обоих документах практически совпадают, но Законом 2022 года предусмотрено обеспечение выполнения функций не только госорганов, но и должностных лиц. То есть законодательно закреплено то, что и так является бесспорным - госслужащий всегда представляет госорган, и сам обладает определенными полномочиями, но в пределах полномочий этого органа.

Одним из основополагающих нововведений Закона 2022 года является то, что госслужба представлена в виде единой системы, которая включает три вида: государственную гражданскую службу, военную службу, службу в военизированных

организациях, к которым относится, например, Следственный комитет, органы финансовых расследований КГК и др.

Также Закон 2022 года закрепляет понятие системы госслужбы и понятия каждого вида госслужбы: гражданской, военной и военизированной (ст. 4 - 6 Закона 2022 года). Так, государственная гражданская служба – это вид госслужбы, представляющий собой профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь на государственных гражданских должностях, а также на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, и должностях среднего, старшего и высшего начальствующего состава при их занятии в установленном законодательством порядке государственными гражданскими служащими в госорганах (ст. 4 Закона 2022 года). Понятие госдолжности в Законе 2022 года изложено с учетом видов госслужбы, действующих в РБ (п.2 ст.8). Статьей 8 определены должности, относящиеся к высшим государственным должностям. Иные ключевые понятия, применяемые в этом законе («госорган», «госслужащий»), принципиальных изменений не претерпели (ст. 7 - 9 Закона 2022 года). Стоит отметить, что прежний Закон о госслужбе не содержал подробной регламентации госслужбы в зависимости от ее вида.

Понятие «Кадрового реестра» в новом законе конкретизировано, что «Кадровый реестр» не просто система учета (перечень) руководящих должностей, а это система учета (перечень) руководящих должностей, для которых установлен особый порядок подбора, в том числе специальные требования к деловым и личностным качествам, назначения (освобождения)», п.1 ст.11 Закона 2022 года. Пунктом 4 статьи 11 установлено, что Президентом Республики Беларусь определяются перечень должностей руководящих работников государственных органов, включенных в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, подлежащих медицинскому освидетельствованию при их назначении на должность, организация здравоохранения, в которой проводятся медицинское освидетельствование, медико-социальная экспертиза.

Порядок формирования и проверки сведений о кандидатах на должности, включенные в кадровые реестры (п.2 ст.12) отдан на утверждение Президента Республики Беларусь (тогда как в прежнем Законе 2003 года основной порядок формирования кадрового реестра и проверки сведений все же был определен), также в новый Закон не вошел, весьма важный, на наш взгляд, принцип, который должен быть закреплен законодательно (как и в прежнем Законе), устанавливающий, что «при формировании сведений о кандидатах на государственные должности, включенные в кадровые реестры, запрещается сбор информации о личной жизни кандидатов или членов их семей, других близких родственников, а также сведений об их вероисповедании и принадлежности к политическим партиям, другим общественным объединениям, преследующим политические цели, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами».

Определение государственной гражданской должности и перечень органов, в которых они предусмотрены, содержатся в ст.14 Закона 2022 года. Однако перечень из 10 пунктов не является закрытым, так как в него входят и иные органы. В связи с этим могут возникать проблемы с доказыванием нахождения на госслужбе.

При этом, действие Закона 2022 года, как и ранее, в основном касается гражданских государственных служащих и не распространяется, за исключением общих положений закона (гл. 1 Закона 2022 года), на лиц, проходящих военную службу и службу в военизированных организациях. Деятельность последних, как и прежде, регулируется нормами специальных НПА, закрепляющих их правовой статус (п. 2 ст. 10 Закона 2022 года).

РЕЕСТР ДОЛЖНОСТЕЙ И КЛАССЫ ГОССЛУЖАЩИХ

Закон 2022 года предусматривает обновленную систему классов для государственных гражданских служащих. В соответствии с ней каждой гражданской должности будет соответствовать один определенный класс гражданского служащего (п. 1 ст. 17 Закона 2022 года). Для гражданских служащих также устанавливается высший класс, который разделен на три ранга, а также 9 классов, из которых 9-й класс – низший (п. 2 ст. 17 Закона 2022 года). Это позволит дифференцировать классы госслужащих в зависимости от уровня напряженности работы и ответственности. К сравнению: Закон 2003 года устанавливал высший класс и 12 классов, низшим из которых являлся 12-й класс (п. 2 ст. 11 Закона 2003 года).

Кроме служебного удостоверения, государственному гражданскому служащему будет выдаваться нагрудный знак (п.2. ст.19 Закона 2022 года).

Присвоение классов государственным гражданским служащим, занимающим соответствующие должности в госоргане на 01.01.2023, а также при поступлении на государственную гражданскую должность служащего будет осуществляться в соответствии:

- с Реестром по государственной гражданской должности;
- приравнением либо соотношением классов, установленных в подп. 2.2, 2.3 п. 2 Указа № 195, если имеющийся у государственного служащего класс (классный чин, персональное звание, дипломатический ранг, квалификационный класс) приравнивается (соотносится) к более высокому классу государственного гражданского служащего по сравнению с классом, определенным в Реестре (подп. 3.3 п. 3 Указа № 195).

Соотнесение классов приведено в таблице.

Класс госслужащего до 01.01.2023	Класс государственного гражданского служащего
Высший – имеющийся у лиц, занимающих (занимавших) высшую государственную должность	Высший класс 1-го ранга
Высший	Высший класс 2-го ранга
1	Высший класс 3-го ранга
2	Первый
3	Второй
4	Третий
5	Четвертый
6	Пятый
7	Шестой
8	Седьмой
9	Восьмой
10	Девятый
11	Девятый
12	Девятый

ПРИЕМ НА ГОССЛУЖБУ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ГОССЛУЖБЫ

Статья 29 Закона 2022 года содержит открытый перечень документов (в отличие от прежнего закона), которые могут быть истребованы для поступления на государственную службу. Законом 2022 года (ст.34) расширен перечень оснований, при которых предварительное испытание при поступлении на государственную службу не устанавливается; срок предварительного испытания при приеме на государственную службу сокращен до трех месяцев (ранее предварительное испытание устанавливалось от 3 до 6 месяцев).

Также отмечаем, что Закон 2022 года предлагает некоторые новшества в отношении контрактов госслужащих. В то время как Закон 2003 года предусматривает 5 пунктов, определяющих содержание данного документа, и записано, что иные условия устанавливаются соглашением сторон (с учетом законодательства), Закон 2022

года, в свою очередь, предусматривает 8 пунктов, которые устанавливают режим труда и отдыха и оплату труда. То есть регулирование этих правоотношений включено в специальное законодательство о госслужбе наряду с общими нормами, подпадающими под регулирование трудового законодательства.

Также, в отличие от Закона 2003 года, Закон 2022 года устанавливает более широкий перечень оснований для отказа в приеме на госслужбу. Так, дополнительными основаниями для отказа в приеме на работу являются: наличие гражданства (подданства) другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь (п. 1.7 ст. 38) и неподписание лицом обязательств по соблюдению ограничений, предусмотренного статьей 16 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» (п. 1.10 ст.38). Отметим, что Закон 2022 года, в принципе, исключает возможность нахождения на гражданской службе лиц, имеющих гражданство (подданство) другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами, тогда как ранее Закон 2003 года устанавливал запрет лишь для лиц, у которых отсутствовало гражданство Республики Беларусь (подп. 1.7 п. 1 ст. 33 Закона 2003 года).

Закон 2022 года устанавливает с 01 сентября 2022 года запрет на прием на гражданскую службу лиц, уволенных по любым дискредитирующим обстоятельствам, в течение 2 лет после такого увольнения, а на гражданские должности, включенные в кадровые реестры, – в течение пяти лет после такого увольнения, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь (подп. 1.11 п. 1 ст. 38 Закона 2022 года). Полный перечень дискредитирующих обстоятельств увольнения приведен в п. 6 Декрета № 5¹.

Пунктом 4 статьи 47 Закона 2022 года установлен предельный срок - до 5 лет - на который гражданские служащие, занимающие должности, включенные в кадровые реестры, достигшие предельного возраста пребывания на гражданской службе (65 лет), с их согласия могут быть оставлены на гражданской службе. Гражданские служащие, назначенные на гражданские должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, достигшие предельного возраста пребывания на гражданской службе, с их согласия могут быть оставлены на гражданской службе без ограничений по сроку (п.2 ст. 55 Закона 2022 года).

КАДРОВЫЙ РЕЕСТР: ОСОБЕННОСТИ

Законом 2022 года введена глава 7, регулирующая особенности поступления, прохождения и прекращения гражданской службы, а также дисциплинарной ответственности лиц, занимающих гражданские должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь (ст. 49 - 57). В прежнем законе лишь

¹ Декрет Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. N 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций»

определялось, что Президентом Республики Беларусь устанавливаются особенности проведения аттестации государственных служащих, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь.

Лица, назначаемые на гражданские должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, при поступлении на гражданскую службу освобождаются от прохождения конкурса на занятие соответствующей гражданской должности, а также от сдачи квалификационного экзамена. Для указанных лиц не устанавливается предварительное испытание. С лицами, назначаемыми на гражданские должности Президентом Республики Беларусь, контракт не заключается (ст. 50 Закона 2022 года).

На гражданских служащих, занимающих высшие государственные должности Республики Беларусь, возлагаются дополнительные полномочия, в частности:

- давать руководителям республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов и иных организаций обязательные для рассмотрения поручения об устранении выявленных недостатков, о привлечении к ответственности лиц, их допустивших;
- при необходимости принимать участие в заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов, коллегий государственных органов и государственных организаций, координационных совещаниях без дополнительного подтверждения своих полномочий;
- привлекать к участию в проведении личных приемов граждан и представителей юридических лиц, иных встреч с населением, коллективами работников, пресс-конференций представителей местных исполнительных и распорядительных органов, государственных средств массовой информации, а также общественных объединений (ст.51 Закона 2022 года).

НЕНОРМИРОВАННЫЙ РАБОЧИЙ ДЕНЬ

Закон 2022 года устанавливает для всех гражданских служащих ненормированный рабочий день без предоставления дополнительного отпуска (п. 2 ст. 45). Исключения из этой нормы нет. Это значит, что гражданские служащие смогут время от времени по письменному или устному приказу (распоряжению), постановлению нанимателя или по своей инициативе с ведома нанимателя или уполномоченного должностного лица нанимателя выполнять свои трудовые обязанности за пределами установленной нормы продолжительности рабочего времени. Стоит отметить, что ненормированный рабочий день для госслужащих не упоминается ни в Положении № 1271, ни в примерной форме контракта, в связи с чем контракты с госслужащими потребуются привести в соответствии с новым законодательством (ч. 4 ст. 19 Трудового кодекса). Помимо этого, для тех госслужащих, которым не был установлен ранее ненормированный рабочий день, его

установление, по нашему мнению, будет являться изменением существенных условий труда (ч. 2 ст. 32 ТК).

ГАРАНТИИ МАТЕРИАЛЬНОГО И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В п. 2 и 3 ст. 60 закрепляются дополнительные гарантии материального и социального обеспечения гражданских служащих, а именно:

- принятие гражданских служащих на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту работы в государственных органах, расположенных в городе Минске и населенных пунктах Минского района, без учета срока работы в организациях, расположенных в указанных населенных пунктах, при наличии оснований, установленных законодательными актами;
- право на первоочередное предоставление арендного жилья госслужащим согласно перечню государственных должностей, дающих право на получение арендного жилья, определяемому Президентом Республики Беларусь, на условиях и в порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

Гражданским служащим увеличена ежемесячная надбавка за выслугу лет. Так, при наличии стажа гражданской службы от 3 до 8 лет надбавка составит 25% расчетного должностного оклада (ранее 15%); от 20 лет - 40% расчетного должностного оклада (ранее 30%).

К мерам поощрения государственных служащих добавили меру «занесение на Доску почета» и исключили «досрочное присвоение очередного класса государственного служащего по занимаемой должности» (п.1 ст. 62 Закона 2022 года).

СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ГОССЛУЖАЩИХ

Глава 7 Закона 2022 года определяет особый порядок поступления на госслужбу, ее прохождение и прекращение, а также дисциплинарную ответственность для лиц, занимающих гражданские должности, включенные в кадровый реестр Главы государства.

Отличительной чертой нового закона является то, что разработчики предложили системный подход к законодательному регулированию всех видов госслужбы и сближения требований к организации работы гражданских служащих и служащих Вооруженных Сил. В Законе 2022 года вводится определение понятия служебной дисциплины (п. 1 ст. 72 Закона 2022 года). Также предусматривается усиление требований к дисциплине и ответственности гражданских служащих.

Закон 2022 года вводит новую меру дисциплинарного взыскания для госслужащих – строгий выговор (подп. 1.3 п. 1 ст. 73 Закона 2022 года). На практике она и ранее применялась к некоторым категориям госслужащих, например к сотрудникам

Следственного комитета (абз. 4 п. 19 Дисциплинарного устава Следственного комитета), сотрудникам Государственного комитета судебных экспертиз (абз. 4 п. 19 Дисциплинарного устава), а в отношении некоторых иных госслужащих применялась персонально (абз. 3 п. 1 и абз. 3 п. 2 Указа № 502).

Закон 2003 года за неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей к госслужащим предусматривал шесть мер дисциплинарного взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; лишение полностью или частично стимулирующих выплат на срок до 12 месяцев; понижение в классе госслужащего на срок до шести месяцев; увольнение с занимаемой должности в соответствии с Законом 2003 года, ТК и иными законодательными актами. В Законе 2022 года таких мер также шесть, но из него исключено в качестве меры ответственности понижение в классе госслужащего на срок до 6 месяцев (п. 1 ст. 73 Закона 2022 года, п. 1 ст. 57 Закона 2003 года). При этом, стоит отметить, что список перечисленных мер не является исчерпывающим, так как за нанимателем сохраняется право применить иные меры дисциплинарного взыскания, установленные законодательством (п. 2 ст. 73 Закона 2022 года).

Для поддержания уровня профессионализма гражданских служащих в Законе 2022 года установлена периодичность повышения квалификации или стажировки. По общему правилу они будут проходить один раз в три года, но не реже одного раза в пять лет (п. 3 ст. 40 Закона 2022 года). Отметим, что Закон 2003 года не содержал подобной нормы.

ЭТИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ

Безусловным новшеством Закона 2022 года является закрепление общих требований к этическому поведению гражданских служащих (подп. 1.12 п. 1 ст. 25, подп. 2.2 п. 2 ст. 72, приложение к Закону 2022 года). В документе закреплено более 18 правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться госслужащие независимо от занимаемой ими должности. Также предусматривается, что даже во внеслужебное время гражданские служащие должны следовать высоким нравственным принципам и нормам поведения (п. 15 приложения к Закону 2022 года). Помимо этого, при ведении личных аккаунтов в социальных сетях они не должны размещать информацию, распространение которой в СМИ запрещено, а также сведения, способные нанести ущерб их персональной репутации и авторитету власти в целом (п. 14 приложения к Закону 2022 года).

ВЫВОДЫ

Несмотря на достаточно большой объем изменений, введенных новым законом, все они являются несущественными и не направлены на концептуальную смену системы государственного управления. Новый закон 2022 года не ознаменовал начало развития системы госслужбы в Беларуси в сторону современных тенденций. Так, в то время как одной из главных таких тенденций является построение государственного управления, основанного на правах человека, эффективности государственного управления, поощрения инициативы и профессионализма, законодатель идет в противоположную сторону, ограничивая госслужащих в праве на тайну личной жизни, защиту персональных данных, свободу мнений, убеждений и их свободное выражение.

Сближение принципов несения гражданской и военной службы, фактическое объединение их в одну систему, введение понятия служебной дисциплины, исключение принципа гуманизма и социальной справедливости - все эти изменения еще в большей степени сводят функции госслужащих к необходимости неукоснительного исполнения регламентов и приказов, блокированию инициативы. Красноречиво и снижение уровня необходимости и длительности испытательного срока, что фактически означает, что снижены требования к оценке профессиональных и личных качеств госслужащего. Во-первых, такое изменение является показателем еще большего снижения уровня престижа и доверия к системе государственного управления, во-вторых, в совокупности с остальными факторами приведет к снижению качества госуправления.