

ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И РАЗВИТИЕ (К 80-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА А. М. АБРАМОВИЧА)

О. И. Чуприс

*Администрация Президента Республики Беларусь,
ул. Карла Маркса, 38, 220016, Минск, Беларусь*

Статья посвящена вопросу развития правового регулирования государственной службы в Республике Беларусь. Отмечаются особенности принятых законов, описываются новации Закона «О государственной службе Республики Беларусь» 2022 г. Делается вывод о том, что с момента обретения независимости Республикой Беларусь накоплен собственный опыт правового регулирования государственной службы, а положения обновленного Закона «О государственной службе» отражают реальные потребности государственного строительства и практики.

Ключевые слова: государственная служба; гражданская служба; военная служба; служба в военизированных организациях.

ПРАВОВАЄ РЭГУЛЯВАННЕ ДЗЯРЖАЎНАЙ СЛУЖБЫ Ў РЭСПУБЛІЦЫ БЕЛАРУСЬ: ПЕРАЕМНАСЦЬ І РАЗВІЦЦЁ (ДА 80-ГОДДЗЯ З ДНЯ НАРАДЖЭННЯ ПРАФЕСАРА А. М. АБРАМОВІЧА)

В. І. Чупрыс

*Адміністрацыя Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь,
вул. Карла Маркса, 38, 220016, Мінск, Беларусь*

Артыкул прысвечаны развіццю прававога рэгулявання дзяржаўнай службы ў Рэспубліцы Беларусь. Адзначаюцца асаблівасці прынятых законаў, апісваюцца новацыі Закона аб дзяржаўнай службе Рэспублікі Беларусь 2022 г. Робіцца вывад аб тым, што з моманту, калі Рэспубліка Беларусь стала незалежнай, назапашаны ўласны вопыт прававога рэгулявання дзяржаўнай службы, а палажэнні абноўленага Закона аб дзяржаўнай службе адлюстроўваюць рэальныя патрэбнасці дзяржаўнага будаўніцтва і практыкі.

Ключавыя словы: дзяржаўная служба; грамадзянская служба; ваенная служба; служба ў ваенізаваных арганізацыях.

LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE IN THE REPUBLIC OF BELARUS: CONTINUITY AND DEVELOPMENT (TO THE 80TH ANNIVERSARY OF THE BIRTH OF PROFESSOR A. M. ABRAMOVICH)

O. I. Chupris

*Administration of the President of the Republic of Belarus,
38 Karla Marksa Street, Minsk 220016, Belarus*

The article deals with the development of legal regulation of public service in the Republic of Belarus. The features of adopted laws are noted, the innovations of the Law on the Civil Service of the Republic of Belarus of 2022 are described. It is concluded that since the moment when the Republic of Belarus became independent, its own experience in the legal regulation of the civil service has been accumulated, and the provisions of the updated Law on the Civil Service reflect the real needs of state construction and practice.

Keywords: state service; civil service; military service; service in paramilitary organizations.

Государство и государственная служба нераздельны. Государственная служба обеспечивает реализацию задач и функций государства, осуществление государственной власти.

Государственная служба Республики Беларусь имеет свою историю, сопряженную с развитием современного белорусского государства, начавшуюся после распада СССР, когда законодательство о государственной службе стало одним из наиболее значимых правовых средств, обеспечивших его функционирование. В правовом регулировании государственной службы Республики Беларусь выделяется три этапа.

После обретения государственного суверенитета Беларусь, как и другие бывшие союзные республики, на основе изучения положительного международного опыта по-своему урегулировала указанные вопросы, отразив их в Законе Республики Беларусь от 23 ноября 1993 г. «Об основах службы в государственном аппарате», действие которого первоначально было ограничено аппаратной сферой, что было прямо сформулировано в названии закона и сводило правовое регулирование государственной службы к чиновничьей службе. Вместе с тем понимание сложности и многовидовой структуры государственной службы привело к необходимости распространения данного Закона на иные виды государственной службы, в том числе прокурорскую и судебскую, военную службу и службу в органах внутренних дел, что закреплялось в Декрете Президента Республики Беларусь от 9 сентября 1997 г. № 16 «О некоторых мерах по упорядочению материального и социального обеспечения служащих государственного аппарата и приравненных к ним лиц».

Закон «Об основах службы в государственном аппарате» содержал основные понятия, принципы этой службы, права, обязанности и ограничения служащих, порядок поступления и прохождения службы, ее прекращения. Им вводилось понятие контракта со служащим государственного аппарата, который для реализации принципа стабильности государственной службы заключался на 15 лет, определялись соответствующие государственным должностям классы этих служащих, устанавливалась возможность отставки служащего государственного аппарата.

Однако изменения, происходящие в государстве по мере его развития, и завершение переходного периода в его развитии привели к необходимости принятия нового закона о государственной службе. К этому времени в среде как ученых, так и практиков укрепилось понимание значимости государственной службы и комплексного подхода к ее правовому регулированию.

14 июня 2003 г. был принят новый Закон «О государственной службе в Республике Беларусь», который явился основным, но не единственным источником законодательства о государственной службе. В его развитие был принят ряд нормативных правовых актов, среди которых – акты Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь и республиканских органов государственного управления. Государственная служба регламентировалась до 2022 г. этим Законом и многими другими нормативными правовыми актами различного уровня, которых насчитывалось более 200, исключая ведомственные нормативные акты по конкретным вопросам ее осуществления.

Закон 2003 г. отличался определением широких границ государственной службы при отсутствии ее деления на виды. Согласно ст. 7 и 43 этого данного Закона государственной службой признавалась (с включением в стаж государственной службы) деятельность на особых государственных должностях в государственных органах: в аппаратах государственных органов, охватывая частично военную и военизированные разновидности службы, осуществляемые непосредственно в центральных аппаратах соответствующих министерств и структурных подразделениях местных исполкомов, находящихся в двойном подчинении (органы внутренних дел), судебская служба, прокурорская служба, таможенная служба, дипломатическая служба, а также служба на выборных должностях в представительных органах. Государственной службой также признавалась служба на отдельных должностях в некоторых государственных организациях, например, в Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Научно-практическом центре проблем укрепления законности и правопорядка

Генеральной прокуратуре Республики Беларусь, Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты и др. Следует отметить, что аналогичный подход сохраняется в настоящее время.

Специальному и более детальному регулированию в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» 2003 г. были подвергнуты такие институты, как кадровой службы государственного органа, резерва кадров, а после внесения ряда изменений в данный Закон – также правового статуса государственных служащих. В то же время, как отмечалось, Закон не выполнял роль системно-базового акта, закрепляющего единую основу правового регулирования государственной службы, что породило ряд системных недостатков в законодательстве [8] и послужило одной из причин разработки и принятия нового Закона Республики Беларусь «О государственной службе» от 1 июня 2022 г., работа над которым велась с 2018 г. с привлечением представителей науки. При разработке его положений руководствовались принципом, сформулированным в отношении правовой системы А. М. Абрамовичем о необходимости ее соответствия по форме и содержанию духу времени, общественным потребностям, новейшим достижениям науки и практики [1, с. 553].

Знаковость данного Закона заключается в том, что в нем впервые в истории современной Беларуси определена единая система государственной службы, включающая государственную гражданскую службу, военную службу, службу в военизированных организациях, а также введен Реестр государственных гражданских должностей, который представляет собой систему гражданских должностей и соответствующих им классов в зависимости от характера и объема полномочий и обязанностей (п. 1 ст. 16 Закона). Реестр утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2022 г. № 195 «О государственных гражданских должностях», который разрабатывался в едином «пакете» с Законом. Реестром также установлено соотношение различных классов разрядов (классных чинов, персональных званий, дипломатических рангов, квалификационных классов и классов государственных гражданских служащих). В Реестре в наглядном виде представлено систематизированное чиновничье старшинство, а также внедрены единые наименования должностей и структурных подразделений в государственных органах гражданской службы.

Единая государственная служба обеспечивает гармонизацию государственной власти, стабильность и преемственность самой службы и интегрирование ее видов, подтверждением чему служат предусмотренные в ст. 4–6 Закона исключения, позволяющие в случаях, установленных нормативными правовыми актами, осуществлять соответствующий

вид службы представителями других видов службы. Кроме того, в одном и том же государственном органе одновременно может иметь место несколько видов государственной службы, что предусмотрено в п. 4 ст. 8 Закона о госслужбе. Например, в Министерстве обороны Республики Беларусь представлена военная служба и гражданская служба лиц, не находящихся на военных должностях.

Наиболее сложной по своей структуре является государственная гражданская служба, в которой выделяется несколько подвидов:

- служба депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, председателей местных советов депутатов, осуществляющих свою деятельность на профессиональной основе (депутатская служба);
- судейская служба – служба судей, осуществляемая в соответствии с Кодексом о судоустройстве и статусе судей;
- прокурорская служба – служба прокурорских работников, осуществляемая в соответствии с Законом о прокуратуре;
- аппаратная служба – служба в органах государственного управления или на государственных гражданских должностях в государственных организациях, аппаратах (секретариатах) палат Национального собрания, судов, прокуратуры, в военизированных и военных организациях;
- дипломатическая служба;
- служба должностных лиц таможенных органов.

Государственная гражданская служба в целом регулируется Законом о государственной службе (п. 1 и 2 ст. 10 Закона). Однако в законодательных актах, регулирующих статус судейской, прокурорской и других разновидностей службы, могут быть установлены особенности поступления на нее, ее прохождения и прекращения, а также статуса ее служащих.

Общий подход к правовому регулированию государственной гражданской службы в сравнении с предыдущими законами изменился в направлении усиления требований к гражданским служащим, их дисциплине и ответственности. Законом расширен перечень оснований для отказа в приеме на государственную гражданскую службу, установлен ненормированный рабочий день для служащих, включенных в кадровые реестры государственных органов, регламентированы особенности службы лиц, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства. Установлены общие требования служебной этики государственных гражданских служащих, которые охватывают их поведение на работе и в быту.

В то же время в Законе 2022 г. одновременно предусмотрен ряд мер по повышению престижа государственной гражданской службы, прежде всего через институты гарантий и компенсаций. Этот институт на всех

этапах подвергался специальному правовому регулированию, что закреплялось в отдельных главах и нормах всех законов о государственной службе Республики Беларусь. Но важно с учетом принципа справедливости реализовывать «больш выскі ўзровень стымулявання высокая-каснай працы, высокаякваліфікаваных работнікаў ва ўсіх без выключэння сферах» [2, с. 571].

Этот принцип, а также правило об интегрированности различных видов государственной службы лежат в основе нормы ч. 2 п. 1 ст. 68 Закона, направленной на привлечение в прокуратуру специалистов, имеющих определенный профессиональный опыт, и предусматривающей установление пониженного страхового стажа (10 лет) для назначения пенсии за выслугу лет прокурорским работникам, ранее проходившим военную службу или службу в военизированных организациях. При этом сохраняется требование о наличии у таких лиц не менее 20 лет общего стажа госслужбы.

Государственная служба ввиду ее напряженности и сложности требует особых мер государственной поддержки, а повышение требований к ней должно быть уравновешено социальными и экономическими гарантиями. Как указывал А. М. Абрамович, «у заканадаўстве павінен быць забяспечаны баланс перспектыўных і бягучых інтарэсаў, агульных і прыватных інтарэсаў» [2, с. 571]. Поэтому в ст. 65 Закона о государственной службе 2022 г. с целью создания надлежащих условий для осуществления служебной деятельности госслужащим предусмотрено развитие гарантий, установленных предыдущим Законом 2003 г. В случае переезда на работу в другую местность предоставляется право на постановку на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту службы без учета срока работы в организациях г. Минска и Минского района, на внеочередное долевое строительство жилья (назначенным на руководящие должности в республиканские и местные органы управления), а также первоочередное право на предоставление арендного жилья, денежную компенсацию расходов по найму жилья частного фонда, предоставление их детям места в детских садах и школах и др. Изменен порядок определения заработка для исчисления размера пенсии за выслугу лет для гражданских служащих, в соответствии с которым расчет производится из действующей заработной платы госслужащего по любой должности, работа в которой включена в стаж госслужбы (кроме должности, с которой лицо уволено по дискредитирующим обстоятельствам) по аналогии с исчислением пенсии за выслугу лет военнослужащим.

В то же время нормой п. 8 ст. 68 Закона предусмотрено, что в случае совершения государственным служащим, в том числе бывшим, отдельных преступлений против государства, общественной безопасности, по-

рядка управления пенсия за выслугу лет ему не назначается (не выплачивается).

Важнейшим атрибутом современной единой белорусской государственной службы стало учреждение нагрудного знака «Дзяржаўная служба», который в период службы носят все государственные служащие независимо от принадлежности к ее конкретному виду.

В особый вид государственной службы следует выделять службу высших должностных лиц, осуществляемую на высших государственных должностях, перечень которых предусмотрен в п. 3 ст. 8 Закона. К данным должностям относятся должности Председателя Всебелорусского народного собрания, Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь, Председателя Верховного Суда Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя комитета государственного контроля, Генерального прокурора, Председателя Правления Национального банка, Управляющего делами Президента Республики Беларусь.

Существование такого вида службы связывается с двумя факторами: единством государственной службы и связью государственной службы и политики, необходимостью непосредственной реализации политических целей и задач государства во всех ветвях власти, а также руководством системами государственных органов. Служащие, ее осуществляющие, обладают общими признаками, независимо от принадлежности к органам государственной власти. Отдельные ученые данную службу образно сравнивают с «полюсом» административной должностной иерархии [7, с. 186].

На вершине служебной иерархии находится Президент, который, как предусмотрено в ст. 1 Закона «О Президенте Республики Беларусь», возглавляет систему государственной службы. Специфика правового статуса Президента Республики Беларусь, заключающаяся в том, что «он выступает, с одной стороны, в качестве арбитра, с другой – сам может активно руководить правительством, подчиненными ему органами» [4, с. 73], осуществление им «некоторых общегосударственных задач, т. е. таких, которые не под силу любому предусмотренному статьей 6 Конституции органу государственной власти» [5, с. 364–365], занимаемое им «главствующее место в иерархии государственных органов» [6, с. 49] служат теоретическими обоснованиями места Президента во главе служебной пирамиды. Вопросы государственной службы находятся под постоян-

ным пристальным вниманием Главы государства, а разработка нового Закона велась под его непосредственным патронажем.

В заключение следует отметить, что Республикой Беларусь с момента обретения независимости накоплен собственный опыт правового регулирования государственной службы, а положения обновленного Закона о государственной службе отражают реальные потребности государственного строительства и практики.

К достижениям правового регулирования отечественной государственной службы можно отнести ее постепенное развитие, без резких скачков от узкого ее регулирования как службы чиновничьей до единого правового регулирования в системе ее трех видов (гражданской, военизированной и военной), заимствование позитивного опыта регулирования каждого из видов применительно ко всей системе государственной службы, поступательное усиление требований к ней и сближение в этом смысле гражданской и военизированной службы, однако и одновременное сохранение в ней, как предписывал А. М. Абрамович, «человеческого достоинства» [3, с. 12–13].

Библиографические ссылки

1. *Абрамович А. М.* Актуальные вопросы нормотворчества в Республике Беларусь // Избранные труды. Минск : ЮрСпектр, 2019. С. 553–562.
2. *Абрамович А. М.* Катэгорыя справядлівасці ў беларускім заканадаўстве // Избранные труды. Минск : ЮрСпектр, 2019. С. 569–572.
3. *Абрамович А. М.* Правовой статус советского гражданина / под ред. В. И. Шабайлова. Минск : Наука и техника, 1988. 91 с.
4. *Василевич Г. А.* Органы государственной власти Республики Беларусь: конституц.-правовой статус. Минск : Право и экономика, 1998. 226 с.
5. *Крамник А. Н.* Административное право Республики Беларусь. Минск : Тесей, 2008. Ч. 1 : Управленческое право. 672 с.
6. *Масловская Т. С.* Институт президентства в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Минск, 2004. 156 л.
7. *Оболонский А. В.* Человек и государственное управление / отв. ред. М. И. Пискотин. М. : Наука, 1987. 252 с.
8. *Чуприс О. И.* Концептуальные проблемы законодательства о государственной службе Республики Беларусь и пути его совершенствования // Право.by. 2008. № 2. С. 14–22.