

Владимир Ковалкин, Артур Юдицкий

# Система найма на государственную службу в Республике Беларусь

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ

аналитический документ

# СОДЕРЖАНИЕ

1. Резюме
2. Содержание проблемы и ее описание
3. Цели и задачи предлагаемых реформ
4. Целевые группы и стейкхолдеры
5. Оценка системы найма на государственную службу в Республике Беларусь
  - 5.1. Анализ действующего законодательства
  - 5.2. Анализ административной практики
6. Варианты политики и их анализ
7. Рекомендации



# 1. Резюме

Основной темой данной работы является анализ текущей ситуации касательно действующего законодательства и реальной практики найма на государственную службу исполнителей и руководителей среднего звена в Республике Беларусь, разработка рекомендаций по исправлению сложившихся официальных и неофициальных процедур.

Исследователи пришли к выводу, что закрытость и непрозрачность системы найма на государственную службу в Республике Беларусь является главным образом результатом действия двух основных факторов. Во-первых, это несовершенство действующего законодательства, в котором недостаточно детально прописаны необходимые инструкции и административные процедуры, что оставляет большую свободу для интерпретаций положений законодательства. Во-вторых, это традиции советской авторитарной бюрократической системы, которые в значительной мере повлияли и на формирование системы найма государственных служащих в современной Беларуси.

Целью предлагаемых реформ является переход от кланового, основанного на личных и семейственных связях, подхода при найме на государственную службу к современной рациональной бюрократии.

Достижение планируемых результатов предполагается, во-первых, за счет развития прозрачности, подотчетности и контроля, как со стороны гражданского общества, так и государственных контролирующих структур, во-вторых, за счет исправления и дополнения действующего законодательства. В результате предложенных мер в Республике Беларусь должна быть сформирована профессиональная, прозрачная и рациональная система найма на государственную службу. Принимаемые меры позволят ослабить влияние личных факторов при найме государственных служащих, сделать процесс найма соответствующим не только букве, но и духу закона.



## 2. Содержание проблемы и ее описание

В Республике Беларусь профессиональная государственная служба как политический институт начала складываться после октябрьской революции 1917 года, когда к власти пришла коммунистическая партия, в условиях культурного и политического авторитаризма, а позднее и «сталинского» тоталитаризма. Основной ориентацией государственной администрации была служба КПСС и ее ЦК. Государственная бюрократия была свободна от контроля со стороны общества, а все бюрократы в обязательном порядке были членами КПСС. Характерными чертами бюрократии были: жесткость и сложная иерархичность в принятии решений; возможность принятия решений замыкалась на верху командной структуры; властные полномочия происходили скорее от персональных связей отдельных чиновников, чем от их заслуг; жесткое законодательство повсеместно подрывалось вертикально организованным патронажем. Глубокие корни имели традиции авторитарного правления «византийского типа», унаследованные от царской России, а также структурный и поведенческий консерватизм. Таким образом, традиции современной бюрократии закладывались в условиях авторитаризма, а приверженность демократическим принципам практически отсутствовала.

Традиции советской авторитарной бюрократической системы в значительной мере повлияли и на систему найма государственных служащих в современной Беларуси. Многие внешние эксперты считают систему найма на государственную службу в Республике Беларусь непрозрачной, неподконтрольной обществу и неэффективной, но эта ситуация выгодна различным внутренним акторам.

Корни проблемы лежат в текущем политическом режиме: от государственных служащих ожидают высокого уровня преданности действующему руководству РБ, а законодательство является «фасадом», скрывающим рабочую систему. Анализ нормативной базы выявил ее слабость в части регламентации процесса поиска и найма государственных служащих. Так, официальные процедуры поиска, отбора, включения в «кадровый резерв» и найма кандидатов на государственную службу носят скорее самоличный и традиционный характер, непрозрачны и неподконтрольны гражданскому обществу, выполняются только для видимости соблюдения законодательства и подгоняются под уже принятые руководителями администраций решения о найме того или иного кандидата.

Какие недостатки есть в данной ситуации и как она может быть исправлена?

Основной задачей данного документа является анализ текущей ситуации касательно процедур найма на государственную службу чиновников уровня исполнителей и средних руководителей в Республике Беларусь и разработка рекомендаций по исправлению сложившихся официальных и неофициальных процедур. Достижение планируемых результатов предполагается, во-первых, за счет развития прозрачности, подотчетности и контроля, как со стороны гражданского общества, так и государственных контролирующих структур, во вторых, за счет исправления и дополнения действующего законодательства. В результате предложенных мер в Республике Беларусь должна быть сформирована профессиональная, прозрачная и рациональная система найма на государственную службу.

### 3. Цели и задачи предлагаемых реформ

Целью предлагаемых реформ системы найма на государственную службу является переход от кланового подхода, основанного на личных и семейственных связях, к современной рациональной бюрократии. Принимаемые меры позволят ослабить влияние личных факторов при найме государственных служащих, сделать процесс найма более прозрачным и соответствующим не только букве, но и духу закона.

Система найма на государственную службу должна будет приобрести формальный, процедурный и прозрачный характер. Основными критериями поступления на государственную службу станут образования, опыт, наличие заслуг, знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Особое внимание будет уделяться морально-этическим и личностно-деловым качествам претендента.

### 4. Целевые группы и стейкхолдеры

Целевые группы реформы системы найма на государственную службу – государственные служащие и руководители среднего звена, выпускники профильных ВУЗов, потенциальные кандидаты на замещение вакансий на государственной службе, гражданское общество, бизнес-сообщество, международные организации.

В силу своего политического статуса основным стейкхолдером реформы системы найма на государственную службу является Администрация Президента Республики Беларусь. Ход реализации реформы могут ускорить или затормозить Академия управления при Президенте РБ, руководители государственных органов (организаций), руководители областных исполнительных комитетов, районных администраций и некоторых управлений Минского городского исполнительного комитета, Палата представителей Национального собрания РБ.



# 5. Оценка системы найма на государственную службу в Республике Беларусь

В этом разделе будет проанализированы официальные процедуры системы найма на государственную службу и их соответствие реальной бюрократической практике.

## 3.2 Анализ действующего законодательства

Законодательная база системы найма на государственную службу разработана и принята только частично. Следует отметить, что закон «О государственной службе в Республике Беларусь»<sup>1</sup>, далее Закон, не внес значительных изменений в регулирование вопросов найма на государственную службу. В нем сохранена преемственность по отношению к нормативно-правовым актам, принятым ранее. Кроме того, многие статьи Закона не содержат необходимых инструкций для исполнителей, основные административные процедуры не детализированы и оставляют большую свободу ответственным лицам для их интерпретации и применения по своему усмотрению, на всех этапах процесса найма государственного служащего решающее значение имеет мнение руководителя органа (организации). Эта тема будет основной в данном разделе.

Рассмотрим процедуру разработки и принятия нового закона или инструкции процесса найма на государственную службу в Республике Беларусь. Согласно статье 100 Конституции Республики Беларусь одной из важных функций Национального собрания РБ (законодательного органа государства) является принятие законов. Правом на законодательные инициативы в соответствии со статьей 99 Конституции РБ (часть 1) обладают Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. В соответствии с положением среди основных задач Администрации Президента РБ находятся следующие: обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии; обеспечение взаимодействия Президента РБ с органами законодательной, исполнительной и судебной власти; координация деятельности Академии управления при Президенте РБ. Также Администрация Президента РБ является учредителем Академии управления при Президенте РБ, и в ее основные функции входит участие в разработке и экспертизе проектов правовых актов по вопросам государственной кадровой политики. Законодательным органом является Парламент РБ, и основной его функцией является рассмотрение, принятие или отклонение проектов законов.

Процедуры найма и прохождения государственной службы регулируются нормами различных отраслей права. Так, организационные вопросы государственной службы, ее принципы, уровни, должности, их классификация и реестры регулируются и определяются конституционным и административным правом, а отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением государственно-служебных отношений, – нормами трудового и пенсионного права. В самом Законе предусмотрено, что «на отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные настоящим Законом и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства»<sup>2</sup>.

В Законе определен перечень государственных органов, занятия должностей в которых является государственной службой: Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариаты; Правительство Республики Беларусь и его Аппарат; Конституционный Суд и его Секретариат, Верховный, Высший Хозяйственный суды и их аппараты, общие и хозяйственные суды и их аппарат; Администрация Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности, Управление делами Президента Республики Беларусь, иные государственные органы, непосредственно обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь; органы Комитета государственного контроля, органы Прокуратуры, Национальный банк, Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и ее аппарат; министерства, иные республиканские органы государственного управления, их территориальные подразделения;

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь № 204-3 от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (с учетом внесенных изменений)

<sup>2</sup> Статья №1. Закон Республики Беларусь № 204-3 от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (с учетом внесенных изменений)

дипломатические представительства, консульские учреждения и миссии Республики Беларусь; местные Советы депутатов и их аппараты, исполнительные и распорядительные органы и их аппараты; государственные нотариальные конторы; таможенные органы; иные государственные органы и приравненные к ним государственные организации. Действие Закона не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Закон также регулирует вопросы о создании и ведении кадровых реестров государственных должностей – системы учета государственных должностей государственных органов Республики Беларусь. Ведение кадровых реестров включает в себя как утверждение перечней государственных должностей, так и сбор, изучение данных о кандидатах на государственные должности. Законом предусмотрены кадровые реестры Главы государства, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь и кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. В соответствии с Законом, формирование сведений о кандидатах на государственные должности осуществляется Правительством Республики Беларусь, Администрацией Президента Республики Беларусь, Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь, областными и Минским городским исполнительными комитетами в соответствии с их компетенцией.

В настоящий момент процедуры создания кадровых реестров и порядка их ведения осуществляется рядом нормативно-правовых актов: Указом Президента Республики Беларусь (от 8 ноября 2001 г. № 644, от 8 ноября 2001 г. № 645, от 2 ноября 2000 г. № 577) с последующими изменениями и дополнениями, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2001 г. № 1869 с последующими изменениями и дополнениями, решением Минского городского исполнительного комитета от 4 января 2001 г. № 10, решением Минского областного исполнительного комитета от 2 декабря 2002 г. № 845 и решениями других областных исполкомов.

Статья 11 Закона регулирует вопросы присвоения классов государственным служащим и создания комиссии по присвоению классов. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. Присвоение классов осуществляется: Президентом Республики Беларусь и Премьер-министром Республики Беларусь в отношении высших должностных лиц, комиссией по присвоению классов соответствующего государственного органа в отношении исполнителей и руководителей среднего звена. Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Комиссии по присвоению классов создаются в порядке, определяемом Президентом РБ; Правительством РБ; Палатой представителей и Советом Республики Национального собрания РБ; Центральной комиссией РБ по выборам и проведению республиканских референдумов; Верховным Судом РБ и Высшим Хозяйственным Судом РБ; Генеральной прокуратурой РБ; областными и Минским городским исполнительными комитетами; областными, Минским городским Советами депутатов; Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь для присвоения классов государственных служащих их подведомственности в соответствии со статьей 12 Закона.

В статьях 17-18 Закона упоминается резерв кадров государственных служащих. Так, в соответствии с Законом в государственных органах создается резерв кадров государственных служащих для занятия вакантных государственных должностей (за исключением должностей, занятие которых осуществляется путем избрания). В резерв кадров государственных служащих включаются граждане, принявшие участие в конкурсном отборе и рекомендованные конкурсной комиссией для зачисления в кадровый резерв, а также государственные служащие, уволенные в результате ликвидации государственного органа, сокращения численности или штата. Граждане, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами обладают преимущественным правом на занятие соответствующей государственной должности.

Однако наиболее подробно административные процедуры, связанные с ведением кадрового резерва, прописаны в указе Президента РБ от 26 июля 2004 г. № 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций», положениями которого руководствуются при исполнении своих служебных обязанностей сотрудники кадровых служб органов государственного управления. Так, в соответствии с указом, контроль его выполнения возложен на Администрацию Президента Республики Беларусь, а руководители государственных органов и иных государственных организаций несут персональную ответственность за работу с руководящими кадрами, резервом таких кадров, за его качественный состав и эффективность использования. Работа с резервом включает его формирование и контроль состояния, подготовку зачисленных в резерв работников и продвижение их по службе. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются: результаты его практической деятельности на занимаемой должности, показатели состояния трудовой и исполнительской дисциплины, обеспечения безопасного труда в возглавляемой кандидатом отрасли (сфере деятельности, государственном органе (организации) или структурном подразделении государственного органа (организации), руководимом



исполнительном и распорядительном органе на территории области, района, города, района в городе; деловые и личностные качества кандидата, его способности к предстоящей работе, потенциальные возможности; результаты тестирования и последней аттестации кандидата; отзывы лиц, непосредственно работающих с кандидатом; возраст кандидата и состояние его здоровья.

Важным положением указа является то, что состав и порядок работы конкурсной комиссии для зачисления в кадровый резерв определяются руководителем государственного органа (организации). Как мы увидим в ходе дальнейшего исследования, такое положение обеспечивает неограниченные возможности руководителям на свое усмотрение формировать кадровый резерв подчиненного ему органа (организации).

Учет резерва осуществляется путем ведения банка данных (список, электронная база). Зачисленный в резерв работник имеет право: первоочередного направления на переподготовку, повышение квалификации, стажировку; исполнять в установленном порядке служебные обязанности временно отсутствующих вышестоящих должностных лиц, а также руководящих работников, должности которых являются вакантными. Лица, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами на конкретную должность обладают преимущественным правом на занятие этой должности, однако включение работника в резерв не является безусловным основанием для назначения его на ту или иную должность. Таким образом, у руководителя органа или организации в соответствии с указом не возникает обязательств по найму на государственную службу кандидата из «кадрового резерва».

Важным положением рассматриваемого указа является создание «перспективного кадрового резерва». В соответствии с указом перспективный кадровый резерв – это специально сформированная группа студентов учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, и специалистов в возрасте до 31 года, имеющих лидерские и организаторские качества, способных к управленческой деятельности в государственных органах (организациях). Выдвижение кандидатов в перспективный кадровый резерв из числа студентов осуществляется руководителями учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, из числа специалистов в возрасте до 31 года – руководителями организаций, в которых они работают. Информация о лицах, включенных в перспективный кадровый резерв, представляется руководителями соответствующих государственных органов в Академию управления, которая формирует и ведет единый перспективный кадровый резерв. В данный момент Академией управления по согласованию с Администрацией Президента Республики Беларусь разрабатывается проект нормативно-правового акта о порядке представления такой информации. Организация работы с перспективным кадровым резервом включает: развитие лидерских качеств и творческих способностей студентов, а также специалистов в возрасте до 31 года; планирование и осуществление профессионального развития выпускников учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, и специалистов в возрасте до 31 года; мониторинг профессионального развития лиц, состоящих в перспективном кадровом резерве; оценку эффективности подбора кандидатов в перспективный кадровый резерв и работы с ним. В целях автоматизации работы с «перспективным кадровым резервом» Академией управления разработана специальная автоматизированная информационная система электронного учета руководящих кадров и их резерва – АИС «Резерв». Информационно-аналитическое и программно-техническое сопровождение всех уровней АИС «Резерв» обеспечивается Академией управления.

Глава 3 Закона регламентирует порядок поступления на государственную службу. Установлено, что право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным этим Законом, иными законодательными актами о государственной службе. Предусмотрено, что при поступлении на государственную службу или ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям.

В Законе установлен перечень документов, предоставляемых гражданином при поступлении на государственную службу, который совпадает с перечнем, установленным ст. 26 «Трудового кодекса Республики Беларусь» при поступлении на любую работу. При приеме на государственную службу дополнительно необходимо представить личное заявление, личный листок по учету кадров, а при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, претендент на должность проходит в установленном порядке процедуру оформления доступа к этим секретам (статья 25 Закона).

Также в Законе определены квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу: соответствующее образование, необходимый стаж и опыт работы по специальности, владение государственными языками Республики Беларусь, знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Актами законодательства могут быть установлены другие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государствен-





ных должностей.

Поступление на государственную службу осуществляется путем назначения, утверждения или избрания, которые оформляются решением, приказом, распоряжением, иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности. В Законе определен порядок проведения конкурса. Предусмотрено, что конкурс на занятие государственной должности может быть открытым или закрытым. В открытом конкурсе могут принимать участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым при поступлении на государственную службу, а закрытый конкурс проводится среди государственных служащих, состоящих в кадровом резерве. Решение о проведении конкурса, форме и сроках проведения конкурса, об установлении перечня должностей, подлежащих занятию, принимает руководитель государственного органа, наделенный правом приема и увольнения работника.

В соответствии с постановлением Совета министров РБ от 26 сентября 2003 г. № 1221 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на занятие государственной должности» организация и проведение конкурса возлагаются на кадровую службу и конкурсную комиссию, создаваемую решением (приказом) руководителя государственного органа. Кадровая служба государственного органа перед проведением открытого конкурса публикует в официальных изданиях республиканских средств массовой информации объявление о проведении конкурса на занятие вакантной должности и приеме документов для участия в конкурсе. Лица, впервые поступающие на государственную службу, допускаются к участию в конкурсе при условии сдачи квалификационного экзамена в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь. В состав конкурсной комиссии включаются, как правило, заместитель руководителя государственного органа, руководитель структурного подразделения, в котором имеется должность, подлежащая занятию, работники кадровой службы, другие работники. Для участия в работе комиссии могут приглашаться независимые эксперты и представители общественных организаций (объединений). Если в конкурсе принял участие один кандидат, то он считается избранным, если набрал не менее 50 процентов голосов присутствующих членов комиссии. Если в конкурсе на одну должность участвовало два и более кандидата, то избранным считается кандидат, который набрал большинство голосов. Председатель конкурсной комиссии назначается руководителем государственного органа из членов этой комиссии.

Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, проводится квалификационный экзамен в порядке, установленном в указе Президента РБ № 139 от 17 марта 2005 года. Квалификационный экзамен проводится экзаменационными комиссиями, которые создаются органами (организациями) при поступлении на государственные должности в этих органах (организациях). Экзаменационные вопросы, вопросы для собеседования и тестирования, единые для всех экзаменуемых, разрабатываются Академией управления при Президенте Республики Беларусь и после согласования с Администрацией Президента Республики Беларусь утверждаются ректором этой Академии. Вопросы квалификационного экзамена составляются с учетом требований знания Конституции Республики Беларусь, а также основ: государственной службы в Республике Беларусь; государственной кадровой политики; идеологии белорусского государства; государственного регулирования экономики; делопроизводства. В указанные вопросы экзаменационными комиссиями могут включаться иные вопросы, учитывающие специфику деятельности государственных органов (организаций), в которых они созданы. Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, форма проведения квалификационного экзамена (экзамен, собеседование, тестирование) определяется государственными органами (организациями), в которых созданы экзаменационные комиссии. Состав и порядок работы экзаменационных комиссий утверждаются руководителями государственных органов (организаций), в которых они созданы. При несогласии экзаменуемого с решением экзаменационной комиссии он вправе обратиться с апелляцией к руководителю государственного органа (организации), в котором создана экзаменационная комиссия. Решением руководителя государственного органа (организации) рекомендуется либо не рекомендуется повторная сдача квалификационного экзамена. Лицо, не сдавшее квалификационный экзамен, в том числе повторно, вправе обращаться в тот же государственный орган (организацию) по вопросу поступления на государственную службу не ранее чем через год. Сдача квалификационного экзамена не является безусловным основанием для назначения на государственную должность. Также в Закон включены нормы, предусматривающие основания отказа в приеме на государственную службу. Таким образом, руководители органов (организаций) имеют практически неограниченные возможности влиять на результаты квалификационного экзамена.

Статья 29 Закона регулирует вопросы прохождения предварительного испытания при поступлении на государственную службу. Срок предварительного испытания может устанавливаться от трех до шести месяцев, что суще-

<sup>3</sup> Статья №33 Закон Республики Беларусь № 204-3 от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (с учетом внесенных изменений)



ственно превышает сроки, установленные по Трудовому кодексу – до трех месяцев. В период предварительного испытания на государственного служащего распространяется действие Закона. При неудовлетворительном результате предварительного испытания государственный служащий подлежит увольнению как не выдержавший испытание.

В Законе установлен порядок заключения контракта с государственными служащими. С гражданами, поступающими на государственную службу, руководителем соответствующего государственного органа заключается контракт на срок не менее одного года, максимальный срок заключения контракта не установлен. Предусмотрено, что с гражданами, поступающими на государственные должности, учрежденные для непосредственного обеспечения деятельности и реализации полномочий Президента Республики Беларусь, других государственных служащих, контракт заключается на срок, не превышающий срока полномочий соответствующих лиц. Примерная форма контракта, заключаемого с гражданином, поступающим на государственную службу, определяется актами законодательства.

Оценивая правовую базу системы найма на государственную службу, следует отметить, что в него по-прежнему включено много отсылочных норм, что влечет необходимость принятия дополнительных нормативных актов. Отсутствие необходимых инструкций и однозначно установленных административных процедур оставляет большую свободу для интерпретаций положений Закона. Кроме того, анализ правовой базы показал, что на всех этапах процесса найма государственных служащих, решающее значение имеет мнение руководителя органа (организации).

## 5.2 Анализ административной практики

Законодательная база выявляет основных акторов процесса разработки, принятия и исполнения законодательства в области системы найма на государственную службу. Однако так ли это на самом деле?

Главным стейкхолдером процесса разработки и принятия законодательства в сфере найма на государственную службу выступает Администрация Президента РБ. Кроме того в соответствии с положением Администрация Президента РБ несет ответственность за обеспечение проведения государственной кадровой политики. Но ограниченный штат главного стейкхолдера не может контролировать исполнение законодательства и административных процедур в отношении тысяч государственных служащих, их найм и увольнение. Таким образом, главы органов (организаций) имеют некоторую свободу в процессе найма государственных служащих.

Вторым стейкхолдером выступает Академия управления при Президенте РБ. Основная ее задача – разработка законов и инструкций, анализ текущей практики, разработка и сопровождение информационно-аналитических систем в области системы найма на государственную службу.

Типичная процедура разработки и принятия нового законодательства в области системы найма на государственную службу на практике выглядит следующим образом. Администрация Президента РБ при поддержке Академии управления при Президенте РБ разрабатывает и вносит в Парламент законодательную инициативу, далее Парламент рассматривает и принимает либо отправляет на доработку новый законопроект. Однако фактически в задачи Администрации Президента РБ также входит лоббирование и защита законопроекта в Парламенте РБ, отстаивание законодательства перед социальными и общественными организациями, разъяснительная работа и пропаганда законопроектов, в том числе и по средствам массовой информации. Учитывая влияние Администрации Президента РБ на выборный процесс в Парламент РБ, когда депутаты фактически назначаются, а не избираются, а также возможность назначать на должность руководителей государственных СМИ (других в Беларуси фактически нет) и прочих организаций власти, значительного сопротивления при рассмотрении и принятии нового законодательства не возникает.

Эта ситуация является приемлемой и предпочтительной для руководителей органов (организаций) – неформального стейкхолдера. Так, размытое законодательство, пролоббированное Администрацией Президента РБ, позволяет нанимать государственных служащих не по принципам профессионализма, образования, опыта и заслуг, а на основе личной преданности, дружеских и семейных отношений. Такие государственные служащие обеспечивают необходимый уровень фальсификаций на выборах, что позволяет Администрации Президента РБ быть уверенной в «запланированных результатах». В свою очередь, для руководителей такие государственные служащие полезны, так как поддерживают пирамидальные патрон-клиентные связи, покрывают нарушения законодательства, обеспечивают материальное благосостояние своих руководителей посредством коррупции. В результате возникает круговая порука всех основных акторов процесса.

Однако без рассмотрения типичных случаев найма на государственную службу наш анализ был бы неполным. Авторы этого аналитического документа провели ряд интервью с действующими государственными служащими, чтобы выявить неофициальные административные процедуры и практику применения законодательства.



Итак, за поиск, подбор и отбор кандидатов, а также формальное сопровождение процесса найма на государственную службу отвечает кадровая служба соответствующего органа (организации). Решение о поступлении на государственную службу либо отклонении кандидата принимает глава органа (организации) по представлению конкурсной комиссии, которую он и назначает. Поиск сотрудниками кадровой службы кандидата на вакантную должность производится среди «своих» друзей, знакомых и родственников. В случае, если вакантная должность не представляет для «своих» интереса, сотрудники кадровой службы делают запрос в ИАС «Резерв», которая подбирает 3-х кандидатов по заявленным параметрам. Здесь следует упомянуть, что решение о зачислении в кадровый резерв того или иного кандидата принимает руководитель органа (организации) по представлению конкурсной комиссии, которую сам и формирует. Если же и из кадрового резерва не удалось выбрать кандидата, то проводится открытый конкурс на замещение вакантной должности: просматриваются базы предоставленных ранее резюме, в СМИ публикуется информация о проведении конкурса.

Отбор кандидата происходит посредством собеседования сначала с сотрудником отдела кадров, а затем с руководителем органа (организации). Здесь учитывается степень лояльности действующей власти, формальное соответствие образования и опыта работы заданным критериям, опыт и интеллектуальные способности. Следует отметить, что, несмотря на то, что в законе прописана необходимость учитывать состояние здоровья кандидата, на практике это требование не может быть реализовано, так как сотрудник кадровой службы не имеет право требовать соответствующую справку. Таким образом, на государственную службу может попасть человек нездоровый, в том числе и психически.

Решение о найме на государственную службу принимает глава органа (организации), даже в том случае, когда имел место предварительный конкурс на занятие государственной должности. Напомним, что состав и порядок работы конкурсной комиссии утверждает руководитель органа (организации). Экзамен для кандидатов, впервые поступающих на государственную службу, также проводит комиссия, формируемая руководителем. Таким образом, конкурс и экзамен проводится не для выявления профессиональных качеств кандидата, а для соблюдения процедуры, утвержденной законодательно. Кадровой службе остается лишь грамотно оформить необходимые документы, чтобы избежать взысканий в случае проверки.

В особых случаях, когда кандидат изначально рекомендован руководителем, кадровая служба проводит дополнительную подготовку кандидата к прохождению конкурса и сдаче экзамена: предоставляет необходимые учебные материалы, обучает правильному поведению на конкурсе и экзамене.

Вот как характеризует сложившуюся практику судья Конституционного Суда РФ, кандидат юридических наук, заслуженный юрист ОБ, К.И. Кеник: «В Рекомендациях по служебному выдвижению и квалификационному росту руководящих кадров указано, что сложившаяся практика подбора руководящих кадров для работы в органах государственного управления не является эффективной. Преобладают принципы подбора по анкетным данным, по стажу работы. Не всегда на руководящую работу выдвигаются хорошо зарекомендовавшие себя специалисты. Нередко руководитель подбирает себе сотрудников в соответствии с собственным представлением об эффективном управлении. Зачастую это приводит к проявлению угодничества, карьеризма, зависти, а иногда и к злоупотреблению служебным положением. В коллективах возникает напряженная социально-психологическая обстановка. Хотя Рекомендации приняты 10 лет назад, однако и в настоящее время на практике продолжает сохраняться традиционный порядок формирования кадрового резерва, суть которого заключается в том, что руководитель государственного органа, как правило, при организационном содействии кадровой службы по своему усмотрению зачисляет государственных служащих данного государственного органа в кадровый резерв».

Очевидна разница между законодательством и реальной административной практикой. Пользуясь размытостью законодательства, руководители органов (организаций) не проводят установленные законом процедуры конкурсного отбора кандидатов, не публикуют в прессе открывшиеся вакансии, «формально» проводят экзамены для впервые поступающих на государственную службу, зачастую специально подготавливают «нужных» кандидатов к прохождению экзамена.

Подводя итог, мы можем сделать еще одно важное замечание. Гражданское общество не участвует ни на одном из этапов найма на государственную службу, даже в разработке и принятии соответствующего законодательства.

Таким образом, систему найма на государственную службу мы можем назвать закрытой, непрозрачной и неподотчетной гражданскому обществу. Такое положение приводит к своеволию руководителей органов (организаций) при найме на государственную службу. В результате на государственную службу приходят скорее лояльные руководителю, нежели профессиональные кадры.



## 6. Варианты политики и их анализ

Прежде чем предлагать варианты политики, скажем несколько слов о теоретической базе, на которую будем опираться в дальнейшем:

1. О различии между официальными процедурами и реальной правоприменительной практикой писали многие исследователи. В нашей работе мы применим подход Крозье и Фридберга – так называемую французскую школу стратегического анализа. Главная идея этой концепции: несмотря на действующую систему регулирования и формальных обязательств, актор, тем не менее, имеет свободу действий. В том случае, если законодательство не устанавливает подробные строгие административные процедуры, оставляет возможность действовать актору непрозрачно, неподконтрольно и на свое усмотрение принимать решение, создается «зона неуверенности», которой может пользоваться актор к своей выгоде.

2. Многие аспекты современного государственного управления апеллируют к Веберу и классике иерархически организованной гражданской службы, так называемой континентальной «веберианской системе». Наиболее эффективным способом управления и администрирования Вебер считал рационально-легальную бюрократию, в этом он видел ключ к процессу рационализации Западного общества. Здесь мы должны отметить, что, с точки зрения основных акторов, система найма государственных служащих в Беларуси не нуждается в высокой степени рационализации, их цели – сохранение патрон-клиентных взаимоотношений, системы «телефонного права», максимальной непрозрачности и неподконтрольности обществу. Поэтому перед реформаторами станет вопрос о трансформации командно-административной по форме и патримониальной по сути системы найма на государственную службу в рационально-легальную систему.

Рассмотренные теоретические подходы дают нам инструменты анализа реальной практики для разработки наших рекомендаций. Наша задача – предложить систему мер, которые позволят трансформировать старую пирамидально-клановую систему найма на государственную службу в более демократическую «веберианскую».

На основании проведенного анализа мы можем предложить наши варианты политики:

1. улучшение законодательства, связанного с наймом на государственную службу в Республике Беларусь;
2. внешнее влияние (из-за рубежа) на основных стейкхолдеров через международные соглашения и международные организации;
3. введение независимого актора – создание комиссии по найму на государственную службу. Увеличение влияния гражданского общества, за счет участия в работе независимой комиссии экспертов и независимых наблюдателей.

Эти рекомендации адресуются различным политическим акторам.

### ***Первое направление – улучшение законодательства о найме государственных служащих***

Действующее законодательство имеет ряд слабых сторон, позволяющих руководителям органов (организаций) действовать на свое усмотрение с целью найма на государственную службу своих знакомых и родственников. Данная практика должна быть прекращена.

#### **Негативные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Неясное и неоднозначное толкование законодательства позволяет этому актору влиять на решения руководителей органов (организаций) методом «телефонного права». Более детализированное и строгое законодательство может ограничить влияние Администрации;
- для Академии управления при Президенте РБ. Данный актор заинтересован в постоянном улучшении законодательства, он может опасаться сокращения бюджетов;
- руководители органов (организаций). Они потеряют возможность действовать по своему усмотрению и нанимать своих друзей и родственников, лояльных власти государственных служащих.

#### **Положительные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Строгое и детализированное законодательство может упростить мониторинг системы найма на государственную службу. Более ясное и прозрачное законодательство может улучшить



доверие международных организаций и инвесторов к Республике Беларусь и, в особенности, к Администрации Президента РБ как основному представителю государства, с которым международные акторы могут взаимодействовать в решении вопросов по сопровождению крупных инвестиционных проектов;

- для Академии управления при Президенте РБ. Более ясное и прозрачное законодательство может увеличить доверие международных организаций и международных инвесторов к Республике Беларусь, что откроет новые возможности для персонала и студентов Академии в области международного сотрудничества и образования;

- для руководителей органов (организаций). Мониторинг процесса найма на государственную службу со стороны Администрации Президента РБ будет носить более простой и формальный характер, возможности пользоваться методом «телефонного права» будут ограничены. Кроме того, более понятное и прозрачное законодательство может увеличить доверие со стороны международных организаций и инвесторов, что позволит привлечь больше инвестиций в зоне их ответственности, а также поспособствует международному сотрудничеству по различным программам. В итоге руководители органов (организаций) смогут себя чувствовать более независимыми от Администрации Президента РБ: формализация и детализация административных процедур позволит трансформировать текущую пирамидальную структуру, патрон-клиентную структуру бюрократии в более демократическую «веберовскую» рационально-правовую;

- для Парламента РБ. Улучшение законодательства повысит роль Парламента РБ и улучшить его имидж в глазах граждан.

## ***Второе направление – введение внешнего влияния (из-за рубежа) на основных стейкхолдеров посредством международных соглашений и международных организаций***

**Негативные стороны такой политики:** все существующие официальные акторы опасаются открытости всех сторон политической и социальной жизни, в особенности системы найма на государственную службу. Таким образом, для них это означает значительные неудобства.

**Позитивные стороны такой политики:** более понятная и прозрачная для международных организаций система может увеличить доверие с их стороны, что даст новые возможности для международного сотрудничества и участия в крупных инвестиционных проектах.

## ***Третье направление – создание комиссии по найму на государственную службу, участие в ней независимых экспертов и представителей гражданского общества***

Такая комиссия должна быть независима от руководителей органов (организаций). В состав комиссии в обязательном порядке должны входить независимые эксперты и представители гражданского общества. Основными задачами комиссии будут: поиск кандидатов и ведение кадрового резерва, проведение конкурсов и экзаменов при замещении вакансии на государственной службе, присвоение классов государственным служащим.

### **Негативные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Данному актору придется поделиться своим монопольным правом определять кадровую политику государственной службы. Также независимый актор значительно сократит возможность использования метода «телефонного права»;

- для Академии управления при Президенте РБ. Этот актор может потерять положение «уникального эксперта», который знает реальное положение дел;

- для руководителей органов (организаций). Они потеряют возможность действовать по своему усмотрению и нанимать своих друзей и родственников, лояльных власти государственных служащих. Кроме того такая политика может вызвать у руководителей значительный психологический дискомфорт.

Вновь нанятые государственные служащие станут чувствовать себя более независимо от Администрации президента и руководителей своих органов (организаций). Это может увеличить риск утечки нежелательной информации во время проведения выборов и политических компаний.





### **Позитивные стороны такой политики:**

Более понятная и прозрачная система, подтвержденная независимой экспертной оценкой, повысит доверие международных организаций и инвесторов к Республике Беларусь.

Кроме озвученных выше выгод для всех акторов, мы можем добавить:

- для Академии управления при Президенте РБ. Возможность заниматься мониторингом деятельности нового независимого актора позволит увеличить бюджет, в том числе и за счет грантов международных организаций;
- для руководителей организаций (органов). У них появится шанс апеллировать к общественному мнению и гражданскому обществу. Их будущая карьера будет зависеть не только от оценки Администрации Президента РБ, но и от оценки общественного мнения и гражданского общества;
- для гражданского общества. Представители гражданского общества получают шанс влиять и контролировать эту сферу политической жизни.

Расширение влияния и участия гражданского общества в работе системы государственной службы является более общей задачей. Однако участие представителей гражданского общества в работе независимой комиссии по найму на государственную службу и привлечение независимых экспертов к оценке работы комиссии и работы государственных служащих будет первым шагом на пути реформ.



## 7. Рекомендации

Мы рекомендуем следующие варианты политики:

- 1) Создание комиссии по найму на государственную службу, участие в ней независимых экспертов и представителей гражданского общества;
- 2) Администрация Президента РБ в сотрудничестве с членами комиссии по найму, в лице независимых экспертов и представителей гражданского общества, должны настаивать на строгом исполнении законодательства и административных процедур;
- 3) Академия управления при Президенте РБ в сотрудничестве с Администрацией Президента РБ и независимыми экспертами должна внести изменения в законодательство Республики Беларусь в части процедур найма на государственную службу. Эти улучшения должны следовать за постоянным мониторингом реальной административной практики и не позволять руководителям органов (организаций) действовать на свое усмотрение, подгоняя принятые решения под требования законодательства и нанимать на государственную службу кандидатов по принципам личной преданности, дружеских отношений, родства.

Новый актер должен сделать систему найма на государственную службу более сбалансированной. Более строгое законодательство не должно оставить возможностей для интерпретаций и свободы действий руководителям органов (организаций) в наиболее принципиальных вопросах.

Эти решительные меры позволят трансформировать текущую пирамидальную патрон-клиентную структуру бюрократии в более демократическую «веберианскую».

Однако наши рекомендации должны пройти проверку на возможность их применения на практике, они должны быть исчерпывающими и не требовать дополнительных мер по их реализации. Вот здесь и заключается большая проблема: наши рекомендации должны быть частью более общего процесса либерализации и демократизации системы государственного управления в Беларуси.

В Республике Беларусь проходят регулярные президентские, парламентские и местные выборы. Главный результат для оценки деятельности органов (организаций) и местных администраций - не успехи в экономике и социальном развитии, а результат выборов. Многие международные наблюдатели, эксперты, организации, а также представители белорусской оппозиции сообщают о многочисленных нарушениях и фальсификациях в ходе голосования. Эти фальсификации делают местные власти при содействии руководителей органов (организаций).

В случае несоответствия «результатов голосования» доведенным им показателям, вина за это ляжет на глав органов (организаций). Таким образом, Администрация Президента РБ заинтересована в том, чтобы руководители органов (организаций) имели возможность нанимать лояльных им людей, друзей, родственников на государственную службу по своему усмотрению в обмен на возможность получения ожидаемых результатов выборов.

«Буква закона» формально ориентирована на выбор наиболее подходящего по профессиональным критериям государственного служащего, но «дух закона» - на защиту системы, защищенной от найма «политически подзвученных» кандидатов.

Введение независимых акторов от гражданского общества нежелательно как для Администрации Президента РБ, так и для руководителей органов (организаций), так как это позволит сделать более прозрачной не только систему найма на государственную службу, но и все стороны политической жизни.

Таким образом, наши рекомендации должны быть частью более общего процесса либерализации и демократизации Беларуси.



**Миссия исследовательского центра SYMPA –  
продвижение реформы системы публичного  
администрирования в Беларуси в соответствии  
с современными принципами и практиками.**

**Центр объединяет людей, которым интересны  
проблемы государственного управления в  
профессиональном и научном плане.**

**КОНТАКТЫ:**

**e-mail: [info@sympa-by.eu](mailto:info@sympa-by.eu)  
web: [www.sympa-by.eu](http://www.sympa-by.eu)**

