

**Государственная служба в Беларуси:
состояние и перспективы реформ**
Отчет по результатам исследования (краткая версия)

Государственная служба - ключевой компонент государственного управления. Под государственной службой подразумеваются те люди и институты, которые реализуют публичную политику и отвечают за предоставление государственных услуг бизнесу и гражданам.

В данном отчете государственная служба Беларуси анализируется исходя из “Принципов государственного управления”¹, разработанных инициативой “Поддержка совершенствования управления и менеджмента” (Support for Improvement in Governance and Management, далее – SIGMA).²

Согласно принципам SIGMA, реформа государственного управления подразумевает деполитизацию государственной службы, укрепление самостоятельности центральных и местных органов власти, развитие электронного правительства, повышение прозрачности и подотчетности органов государственного управления, совершенствование управления государственными финансами.³ В области государственной службы SIGMA предлагает шесть принципов, каждый из которых может быть проанализирован по ряду индикаторов. Мы оценили практики государственного управления, принятые в Беларуси, на основании нормативно-правовой базы, научной литературы и 15 экспертных интервью с бывшими государственными служащими.

Результаты нашей оценки могут быть очень кратко представлены в данной таблице:

	Сильные стороны	Недостатки
ПРИНЦИП 1. Определены политика и нормативно-правовая база		
Установление политической ответственности за государственную службу		Нет стратегии и понятной политики госслужбы Нет координирующего органа
Качество законодательной базы / вторичного регулирования в области госслужбы		Правовой дуализм: формально некоторые положения прописаны, на практике существует их произвольное правоприменение
Реализация и мониторинг политики в области государственной службы		Нет политики и ответственного за реализацию политики в области госслужбы
Судебный контроль прав госслужащих		Суды предвзяты и не независимы. Госслужащие не могут обратиться за

¹ Hill, K.(Ed.) The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries. Paris: SIGMA, 2015.

² Сайт SIGMA: <https://www.sigmaweb.org>

³ Анализ системы государственных финансов Беларуси по методологии SIGMA см.: ВІРАТ. От государственного управления к публичному администрированию: как можно проводить оценку государственного управления в Беларуси, 2022.

		восстановлением своих прав особенно в случае политического увольнения
Центральный орган управления госслужбой		Госслужбе характерна ведомственная раздробленность.
Наличие информационной системы для государственной службы	Сформирован реестр кадров. Но только для руководящих должностей	Отсутствует централизованная база данных. Отсутствует возможность получать статистику в режиме реального времени. Нет сведений о структуре госслужбы
Профессиональное управление человеческими ресурсами		Законодательство и институциональная организация госслужбы не соответствует принципу профессионального управления
ПРИНЦИП 2. Адекватность и четкость госслужбы		
Ясность в законодательной базе сферы применения методологии государственной службы	Органы государственной службы перечислены в ст. 14 Закона 2022 года	
Адекватность горизонтальной сферы охвата государственной службы		Вопреки рекомендациям, в законе принято широкое определение госслужбы: включены военизированные органы, а также политические избираемые органы
Определены вертикальные границы госслужбы (разделены политические назначенцы, государственные служащие, вспомогательный персонал)	Ранее проведено сокращение госслужащих, часть сотрудников переведены в группу вспомогательного персонала	Политические назначенцы (депутаты всех уровней отнесены к госслужащим с сопутствующими привилегиями)
Закон устанавливает все положения, относящиеся к трудовым отношениям госслужащих	Закон и ТК достаточно подробно регулирует трудовые отношения	
ПРИНЦИП 3. Отбор и наём		
Меритократический отбор	Частично реализован. Требования по отбору не	В реальности принципы меритократического отбора уступают nepoтизму и кооптации

	охватывают кандидатов на руководящие должности	
Законодательное закрепление критериев и процедур, связанных с наймом и отбором	Частично. Опубликовано положение о конкурсе. Сформулированы критерии проведения экзаменов	Не исполняется требование публикации вакансий
Политически нейтральная и профессиональная комиссия по отбору		Конкурсные комиссии не публичны
Защита от дискриминации, всестороннее представительство	В законе зафиксирована норма защиты от дискриминации	На практике не выполняется требование всестороннего представительства. “Стеклянный потолок”
Объективные критерии понижения в должности	В законе прописаны критерии наложения должностных взысканий	
ПРИНЦИП 4. Вознаграждение		
Справедливая и прозрачная система вознаграждения, классификация зарплаты	Опубликована информация об окладе и надбавках за класс	Непрозрачная система дополнительных выплат (премий и других форм материального стимулирования)
Пособия, льготы и дополнительные выплаты к зарплате	Законодательно прописаны виды льгот	
Равная оплата труда за труд равной ценности	Нет сведений обратного	
Ограничено усмотрение руководителей в назначении зарплаты и льгот		Нет, премии и другие материальные поощрения назначаются руководителем
Система вознаграждения обеспечивает разумные условия для найма, мотивации и удержания служащих	На стартовых позициях не обеспечивает, на средних и высоких — обеспечивает	Унифицированный размер вознаграждения в крупных городах и провинции, что ведет к разной оценке его достаточности
ПРИНЦИП 5. Профессиональное развитие		

Регулярное профессиональное обучение по потребностям конкретных целевых групп	Регулярность обеспечивается	Потребности целевых групп обеспечиваются частично: ограничен выбор учебных программ и недостаточно ресурсов на приобретение необходимой обучающей программы
Публичные принципы оценки деятельности. Регулярная оценка деятельности госслужащих	Проводятся аттестации	Критерии и составы комиссий по аттестации не публичны
Поощряется мобильность госслужащих	В отдельных ведомствах, но нет систематической политики	Практика ротации и мобильности должна использоваться шире
Продвижение (вертикальное и горизонтальное) основано на заслугах		Нет четких стандартов и процедур продвижения
ПРИНЦИП 6. Предотвращение коррупции		
Эффективные и адекватные правовые положения предотвращения коррупции	Действует Закон “О предотвращении коррупции”, существуют правила публикации деклараций	
Коррупционное поведение криминализировано в УК	Да	
Основные элементы дисциплинарной процедуры установлены в законе	В Законе о предотвращении коррупции прописаны основные нормы	
Пропорциональность между проступком и санкцией		Отсутствует, так как крупная (<i>grand</i>) коррупция преследуется произвольно
Право обжаловать дисциплинарные санкции	Есть формально	Не реализуется на практике

Таким образом, некоторые элементы и требования SIGMA в той или иной степени уже реализованы в законодательстве о государственной службе и сопутствующих нормативно-правовых документах, некоторые элементы реализуются в той или иной степени. Тем не менее, в реализации политики не хватает системности и стратегического видения. Значительная часть элементов и принципов SIGMA в сфере государственной службы реализованы частично или вовсе противоречат принципам хорошего управления.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из проведенного анализа проблем и достижений в области государственной службы в Беларуси и ответов респондентов, можно выделить несколько направлений реформирования государственной службы.

ДЕПОЛИТИЗАЦИЯ

1. Проведение деполитизации системы государственной службы. Деполитизация предполагает: вывод политических (избираемых) должностей из сферы государственной службы; отбор, наём и продвижение по должностям на основе оценки эффективности, а не по принципу политической лояльности; отказ от силового контроля над процессом назначения на государственную службу.

2. Для деполитизации важны и более широкие процессы изменений. Ключевым является восстановление принципа разделения властей. И, в частности, независимые суды, способные осуществлять контроль над нарушением принципов в сфере госуправления и государственной службы.

3. Наличие свободных средств массовой информации, которые осуществляют функцию общественного контроля (*watchdogging*), в том числе, и за государственными служащими.

4. Сокращение объема государственного сектора: уменьшение количества министерств и ведомств, оптимизация функций государственных служащих, отказ от избыточного регулирования по всем направлениям – от образования до промышленного производства.

РАБОТА С КАДРАМИ

1. Создание агентства, которое будет формировать сбалансированную кадровую политику и сможет обеспечивать конкурентный и меритократический отбор на все уровни должностей государственной службы (включая высшие должности).

2. Формулирование четкого списка критериев отбора на государственную службу и продуманная работа с кадровым резервом, который будет иметь реальный, а не формальный характер.

3. Формирование публичной комиссии по отбору на государственную службу. Изменение формата экзамена на государственную службу: он должен стать действительным инструментом оценки квалификации и мотивации к государственной службе. Проведение экзаменов на государственную службу должно проводиться независимым институтом и быть свободным от протекционных практик.

4. Преодоление гендерного неравенства и стимулирование продвижения женщин на высшие должности на государственной службе, что повысит разнообразие мнений и сократит коррупцию в верхних эшелонах власти.

5. Проведение внешнего аудита функций и процессов на госслужбе, итоги которого создадут предпосылки для повышения эффективности ее процессов, а также оптимизации функционала и количества госслужащих.

МАТЕРИАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ

1. Переструктурирование системы материального стимулирования с тем, чтобы привлекать талантливых и хорошо образованных молодых сотрудников. Хотя система классов обеспечивает предсказуемость карьерного пути госслужащих, она должна быть сбалансирована, чтобы обеспечить достаточность доходов на всех этапах карьеры.

2. Необходимо сформировать независимую систему оценки результатов работы госслужащих и разработать систему премирования, которая будет опираться на эти результаты, а не зависеть от вышестоящего руководства.

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ

1. Отказ от закрытия информации и широкой практики использования статуса “для служебного пользования” для данных в сфере государственного управления, используемых в процессе принятия решений и в качестве основания для выработки публичной политики.

2. Введение принципов прозрачности и открытости статистики, руководящих документов и всей информации, необходимой для принятия решений и обеспечения подотчетности действий госслужащих.

3. Достижение пропорциональности проступка и наказания. В настоящее время преследуется только низовая коррупция, крупная коррупция высших чиновников остается безнаказанной.