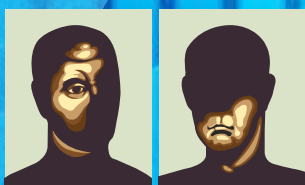
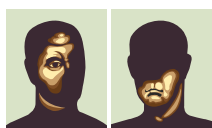


ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМ



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive,
координатор исследовательской и экспертной части проекта
Институт «Палітычная сфера»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В БЕЛАРУСИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМ



Отчет анализирует систему государственной службы Беларуси на основе «Принципов государственного управления», разработанных инициативой SIGMA. Авторы дают оценку практикам государственного управления, принятым в Беларуси, обращая внимание как на проблемные места, так и на успешные практики, которые могут быть использованы как точки опоры при реформировании системы государственного управления. Отчет также содержит рекомендации, которые могут помочь предпринять конкретные действия для решения некоторых наиболее важных проблем в области развития государственной службы. Отчет предназначен для развития диалога о приоритетных областях реформы государственной службы.

2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<i>Глава 1.</i> <u>Политика, нормативно-правовая и институциональная база государственной службы.....</u>	<u>11</u>
<i>Глава 2.</i> <u>Адекватность и четкость объема государственной службы.....</u>	<u>25</u>
<i>Глава 3.</i> <u>Кадры в организационном обеспечении госслужбы.....</u>	<u>31</u>
<i>Глава 4.</i> <u>Система вознаграждения и продвижения по службе.....</u>	<u>51</u>
<i>Глава 5.</i> <u>Профессиональное развитие госслужащих.....</u>	<u>62</u>
<i>Глава 6.</i> <u>Добросовестное поведение госслужащих и предотвращение коррупции.....</u>	<u>72</u>
<u>Заключение.....</u>	<u>83</u>
<u>Рекомендации.....</u>	<u>86</u>

ВВЕДЕНИЕ

Одним из ключевых компонентов государственного управления является государственная служба, то есть те люди и институты, которые реализуют публичную политику и отвечают за предоставление услуг бизнесу и гражданам. Существование в стране хорошо продуманной, компактной и профессиональной государственной службы позволяет достичь качественного и эффективного предоставления государственных услуг. Напротив, нескоординированная, неустойчивая и непрофессиональная государственная служба подрывает всю систему государственного администрирования и препятствует экономическому росту и реализации различных функций государства.

Согласно современным принципам государственного управления, независимо от применяемой сферы, на государственной службе общественные интересы должны превалировать над частными¹. Ценностное основание реформы системы госуправления базируется на концепции «хорошего/надлежащего управления» (*good governance*), которая включает принципы подотчетности (*accountability*), предсказуемости (*predictability*), открытости (*openness*), прозрачности (*transparency*) и др.². В сфере государственной службы принципы «хорошего управления» подразумевают, что должен существовать слой административных работников – про-

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

2 Levi-Faur, D. (Ed.). The Oxford handbook of governance. Oxford University Press. 2012

фессиональных государственных служащих, занимающихся разработкой и реализацией государственной политики под руководством политиков, но без их неоправданного вмешательства. Чтобы обеспечить независимость профессиональной государственной службы от политического влияния, должны реализовываться следующие условия: конкурсный и открытый найм и продвижение по службе на основании заслуг, достаточная защита труда, конкурентоспособная и прозрачная заработная плата, четко определенные права и обязанности государственных служащих, предотвращение дискриминации и отсутствие коррупции.

В данном отчете государственная служба анализируется исходя из «Принципов государственного управления»¹, разработанных инициативой «Поддержка совершенствования управления и менеджмента» (Support for Improvement in Governance and Management, далее – SIGMA)². Принципы хорошего управления подробно рассмотрены в предыдущем исследовании³, мы только перечислим их: экономическая эффективность, результативность, надежность, подотчетность, предсказуемость, открытость и прозрачность. Любые реформы в сфере государственного управления должны основываться на широком общественном участии (*civic participation*) в процессе принятия решений с целью влияния на решения центральных и местных властей⁴.

Согласно принципам SIGMA, совершенствование практик государственного управления является одним из ключевых условий успешного экономического развития и демократизации страны. Реформа государственного управления для этой цели подразумевает деполитизацию государственной службы,

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

2 Сайт SIGMA. [Ссылка](#).

3 BIPART. От государственного управления к публичному администрированию: как можно проводить оценку государственного управления в Беларуси. 2022. [Ссылка](#).

4 О связи госуправления и граждан говорили в том числе респонденты: "...у нас ведь есть разграничение, и госслужащий вообще-то не является частью гражданского общества, у нас не подразумевается, что госслужащие – это часть гражданского общества, а на самом деле, это часть гражданского общества во всем мире" (Интервью 7).

укрепление самостоятельности центральных и местных органов власти, развитие электронного правительства, повышение прозрачности и подотчетности органов государственного управления, совершенствование управления государственными финансами¹. В области государственной службы SIGMA предлагает шесть принципов, каждый из которых может быть проанализирован по ряду индикаторов. В данном отчете определение принципов SIGMA приведено в каждой главе.

В то же время качество государственного управления может оцениваться не только на основании упомянутых выше принципов «*good governance*», но и с позиции «*bad governance*» («недостойное правление»)², симптомами которого являются искажение принципов верховенства права (*unrule of law*), повсеместная коррупция, низкое качество государственного регулирования и неэффективность политики правительства. Подобно ряду других постсоветских стран, качество белорусской системы государственного управления может быть охарактеризовано именно как «недостойное правление». Плохое государственное управление вызывает неэффективность, неопределенность, коррупцию, что приводит к недовольству, разочарованию, сопротивлению и протесту граждан против государства и его институтов. Это подрывает легитимность правительства и может привести к краху государства. Причины формирования «недостойного правления» в постсоветских странах принято связывать с «захватом государства» (*state capture*) изнутри правящей группой внутри государственного аппарата и лично связанных с ними влиятельных представителей бизнеса. Для общества с «недостойным правлением» характерна «политизация управления государством и экономикой – начиная от мобилизации избирателей на предприятиях и заканчивая превращением государственного аппарата в политическую машину по обеспечению голосования избирателей в поль-

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

2 Гельман, В. Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: наброски к исследовательской повестке дня. Серия препринтов. Центр исследований модернизации, № М-49/16. Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. Санкт-Петербург, 2016. [Ссылка](#).

зу правящих групп»¹. Извлечение ренты в таком государстве представляет главную цель, а управление стремится к выстраиванию вертикальной иерархии с единым центром принятия решений. Никакие другие политические и экономические акторы за пределами этой иерархии не обладают реальной автономией. Частный бизнес и граждане могут до определенной степени пользоваться формальными институтами (Конституцией, судами, законами), но только до тех пор, пока они не воспринимаются как угроза извлечению ренты и доминированию.

Еще одним проявлением «недостойного правления» является неспособность к повышению качества государственного управления и, в частности, неспособность к регулярной смене управленцев и к выстраиванию зависимости карьерной мобильности от достигнутых результатов управления. В таких системах карьера чиновника опирается не на эффективность, а на демонстрацию политической лояльности. Как следствие, государственный аппарат оказывается неспособен к проведению структурных реформ, направленных на повышение эффективности правительства. Ему не хватает ни технических компетенций, ни видения своей миссии.

Риски «недостойного правления» заключаются в том, что его механизмы имеют тенденцию воспроизводиться даже при смене политического режима. Захват государства «изнутри» создает такой государственный аппарат, который и при смене руководства стремится создавать и поддерживать социально неэффективные правила игры, чтобы сохранить доступ к экономическим ресурсам. Поскольку этот госаппарат не уверен в длительности политического режима, то он имеет сильные стимулы к расхищению ресурсов государства, и в результате возникает «порочный круг». Даже относительно успешные в формировании демократических институтов постсоветские страны – Грузия, Украина, Молдова – пока не смогли в полной мере выстроить эффективные институты государственного управления, хотя по многим направлениям продвинулись гораздо дальше Беларуси.

1 Гельман, 2016.

Поскольку сформировавшаяся система государственного управления не отличается высоким качеством, в белорусском обществе появился запрос на решение этой проблемы. Значительно вырос спрос на верховенство права, на качественные судебные институты, на реальное, а не риторическое преодоление проблемы коррупции, на гражданский контроль и транспарентность государственного управления.

В данном отчете мы попытаемся дать оценку практикам государственного управления, принятым в Беларуси, обращая внимание как на проблемные места, так и на успешные практики, которые могут быть использованы как точки опоры при реформировании системы государственного управления. Определение проблемных зон является необходимым условием для разработки программы преобразований.

В современном государстве реформа государственной службы опирается на теорию организационной справедливости, которая предполагает, что совершенствование государственной службы управления кадрами должно быть сосредоточено на внедрении фундаментальных принципов организационной справедливости¹. Для целей государственного управления это предполагает политическую нейтральность, беспристрастность, значимость профессионализма, подотчетность и добросовестность в выполнении государственной службы. Организационная справедливость охватывает все аспекты поведения на рабочем месте: отношение начальства, оплата труда, доступ к профессиональному обучению, отсутствие дискриминации, карьерный рост. Результаты труда, организационные процедуры, формы взаимодействия с руководством являются составляющими компонентами оценки организационной справедливости. Соответственно, организационная справедливость отражает восприятие людьми того, насколько справедливы или несправедливы формальные процессы и процедуры в организации и насколько справедливо или несправедливо взаимодействует с ними руководство. Эта теория находит

1 Folger, R., & Cropanzano, R. Organizational Justice and Human Resource Management. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

отражение в принципах управления человеческим капиталом SIGMA.

Чтобы облегчить интерпретацию правовых положений, SIGMA рекомендует проводить интервью или консультации с неправительственными организациями, учеными и другими заинтересованными сторонами, а также анализировать соответствующую судебную практику и научную литературу. Следуя этим рекомендациям, в отчете были использованы несколько источников информации:

1. Закон № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14.06.2003 (далее – Закон 2003 года), Закон № 175-З «О государственной службе» от 1.06.2022 (далее – Закон 2022 года), другие законодательные и нормативно-правовые акты.

2. Научная литература по тематике государственного управления и международного опыта реформы госслужбы.

3. Отчеты и обзоры состояния государственной службы в Беларуси.

4. Экспертные интервью. Всего командой исследователей в период с 11 мая по 5 августа 2022 года было проведено 15 интервью с бывшими государственными служащими. Трое из них уволились с государственной службы до 2020 года, остальные ушли с государственной службы или были уволены после августа 2020 года. Большинство интервьюируемых – бывшие сотрудники различных министерств. Также были проинтервьюированы несколько бывших представителей региональных органов власти¹. Необходимо отметить, что поиск интервьюируемых был сильно затруднен в силу чувствительности темы, а также вопросов безопасности.

Структура отчета опирается на шесть основных принципов управления человеческим капиталом в государственном управлении по методологии SIGMA. Одновременно исследо-

¹ Устная речь отличается от письменной, поэтому мы редактировали и сокращали реплики экспертов, максимально сохраняя суть сказанного.

вание обнаруживает другие болевые точки в белорусском государственном менеджменте, которые не структурируются по принципам лучших практик, а характерны для проблематики *bad governance* и описываются в отчете. Отчет также содержит рекомендации, которые могут помочь предпринять конкретные действия для решения некоторых из наиболее важных проблем в области развития государственной службы. Отчет предназначен для развития диалога о приоритетных областях реформы государственной службы.

Согласно статье 1 Закона «О государственной службе» 2022 года, «Государственная служба – профессиональная деятельность граждан Республики Беларусь, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов или должностных лиц Республики Беларусь.» Статья 2 этого Закона определяет, что «Система государственной службы включает в себя следующие виды: государственная гражданская служба; военная служба; служба в военизированных организациях». Таким образом, Закон 2022 года широко трактует охват государственной службы. Такое определение, тем не менее, противоречит международной практике. К государственной службе не должны относиться выборные и политически назначенные должностные лица. Также отдельно следует трактовать военную и правоохранительную деятельность. В связи с этим, в данном отчете государственная служба определяется в узком смысле и охватывает только должности, которые составляют ядро государственной службы и заняты государственным администрированием в министерствах, на дипломатической службе, в таможенных и налоговых органах и других органах, относящихся к правительству и администрации парламента, президента и премьер-министра.

ПОЛИТИКА, НОРМАТИВНО- ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Первый принцип SIGMA предполагает, что в стране создана политическая и правовая база для государственной службы, создан специальный орган управления государственной службой, разработана и действует информационная система управления человеческими ресурсами.

Принцип 1: Создана политическая и правовая база для профессиональной и слаженной работы государственной службы; институциональная структура обеспечивает последовательную и эффективную практику управления человеческими ресурсами во всей государственной службе.

1. Существует определенная политика развития государственной службы в рамках соответствующих стратегий (например, правительственная программа, стратегия реформы государственного управления) с четкими и последовательными мерами по поддержке ее реализации.

2. Законодательная база регулирует государственную службу; детали регулируются во вторичном регулировании, чтобы обеспечить гибкость системы и адаптируемость к изменяющимся потребностям. Законодательство соответствует принципам административного права, таким как законность, надежность и предсказуемость, отсутствие дискриминации, открытость и прозрачность, подотчетность, эффективность и результативность.

3. Правила государственной службы, особенно в отношении найма, продвижения по службе и увольнения, предотвращают прямую или косвенную несправедливую дискриминацию.

4. Все решения государственного работодателя, касающиеся прав и законных интересов государственных служащих или претендентов на государственную службу, подлежат правовым средствам защиты, включая судебный контроль.

5. Политическая ответственность за государственную службу четко установлена. В соответствии с законом создается центральный орган, будь то министерство, административное агентство или другая структура, наделенная горизонтальными полномочиями по управлению государственной службой в рамках всей системы государственного управления. Этот центральный орган должен обеспечить единообразное применение одних и тех же принципов и стандартов управления во всей государственной службе в целом.

6. Информационная система управления человеческими ресурсами – в идеале основанная на электронном взаимодействии – поддерживает стратегическое планирование рабочей силы, управление, вознаграждение и мониторинг практики управления человеческими ресурсами в государственной службе.

7. Во всей государственной службе обеспечиваются профессиональные и последовательные услуги по управлению человеческими ресурсами благодаря наличию достаточного потенциала во всех административных органах для управления рабочей силой и реализации законодательства о государственной службе.

8. Законодательная база применяется на практике.

Как видно из этого определения, управление человеческим капиталом и выработка стратегии государственной службы, формирование институциональной структуры и правовой базы для государственной службы являются ключевыми направлениями повышения качества государственного управления. Наличие последовательной стратегии управления человеческими ресурсами в рамках государственной службы рассматривается как предпосылка успешного, эффективного и современного государственного управления.

Детализация этого принципа показывает, что стратегия развития человеческих ресурсов для госслужбы предполагает работу по нескольким направлениям: законодательное и институциональное обеспечение, информатизация, стратегический подход ко всей системе государственной службы.

НАЛИЧИЕ И АДЕКВАТНОСТЬ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Первый принцип SIGMA предусматривает, что для системы государственной службы разработана определенная политика развития государственной службы в рамках соответствующих стратегий (например, правительственная программа, стратегия реформы государственного управления) с четкими

и последовательными мерами по поддержке ее реализации. Стратегическое целеполагание необходимо для того, чтобы выстраивать эффективные процессы, основываясь на анализе, и достигать целей государственного управления.

Под стратегией в системе управления понимается одна из нескольких линий поведения, которую организация принимает и которой придерживается для достижения своих целей. Стратегия – это долгосрочный план управления ресурсами организации. Стратегия нужна, чтобы организация могла эффективно выполнять свои функции и добиваться достижения своей основной цели в условиях ограниченных ресурсов. Таким образом, стратегическое управление подразумевает: 1) определение основной долгосрочной цели; 2) определение временного горизонта достижения этой цели; 3) систематический анализ ресурсов и возможности достижения целей; 4) выработку шагов по достижению основной цели; 5) интеграцию усилий вокруг достижения основной цели¹.

В государственном управлении понятие стратегии иногда используют как синоним политики (*policy*). При этом признается, что понятие «политика» более размытое и слабое, чем стратегия. Можно подытожить, что стратегия для целей государственного управления будет означать наличие четко изложенной политической цели.

Опрошенные эксперты отмечали, что в Беларуси отсутствует какая-либо четкая стратегия государственной службы.

Вопрос: «Как вам объясняли, что такое госслужба, какая у нее стратегия, если она есть, как она развивается, в какую сторону, чего хочет достичь?»

«Я так понимаю, что цельной системы у нас не было и нет до сих пор, что само по себе неправильно, потому что если к госслужбе отнести как к такому цельному важному сложному механизму для функционирования

¹ Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. Public Administration. New York: Pearson Longman, 2007.

государства, то, наверное, можно было бы себе представлять ситуацию, когда госслужба становится чем-то единым от начала (то бишь от поступления на госслужбу) до конца.» (Интервью 1)

«... Есть закон о госслужбе, проходит аттестация – мы все это знаем, мы должны наизусть выучивать все эти директивы и потом на аттестации рассказывать, как мы должны работать. А как развиваемся – кто это будет с нами разговаривать, как мы развиваемся? Никто вам не скажет, как мы развиваемся. Плохо, наверное.» (Интервью 11)

«... Эта система способна только воспроизводить саму себя. Соответственно, в ней не сильно то, что вы назвали стратегией. Понимание вообще, зачем нужен государственный аппарат, к чему там он движется, – его тоже нет. Просто нет. Это механизм, который плывет по течению. Потому что [стоит] попытаться внедрить какие-то признаки конкурентного назначения на должность, не формального, а реального, – оно все начнет разваливаться.» (Интервью 12)

В исследовании нас интересовал вопрос наличия стратегии в области государственной службы. Отвечая на него, интервьюируемые поднимали более общую проблему – отсутствие глобального видения направления развития по всем сферам государственного управления. Они также отмечали, что и для повседневной работы им не хватало понимания общего видения политики.

С одной стороны, такая ситуация объясняется сложившимся в стране политическим режимом. Госслужащие отмечали, что вся деятельность государственной службы ориентирована на интересы одного лица и не подстраивается под запросы общества. Между исполнительной властью и обществом отсутствуют каналы обратной связи. Но одновременно бывшие госслужащие признают, что госслужба и не должна иметь политической подоплеки, а стратегия необходима, чтобы иметь свободу принятия решений для достижения целей.

Хотя стратегии государственной службы в Беларуси не существует, некоторые элементы развития государственного управления тем не менее предусмотрены в «Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года». В частности, она содержит меры по повышению эффективности и прозрачности системы государственного управления и предусматривает переход к «прогнозированию сценариев развития, индикативному планированию, координацию, мониторинг и оценку результативности работы»¹. Но, как отмечают респонденты, НСУР, наряду с другими стратегиями (например, «Стратегией развития информатизации», «Стратегией развития государственной молодежной политики») не становятся смыслозадающими документами для госслужащих. Они разрабатываются с опорой на плохую аналитику и неактуальные показатели, опираются на устаревшие методики и редко используются в работе.

«Общая СЭР – стратегия социально-экономического развития – делается на пятилетку в целом по стране про какие-то отдельные секторы, чего будем добиваться в каждом секторе. Есть даже разбивка по показателям на 5 лет, да. Но какой-то [стратегии] госслужбы я, пока работала, такого не видела.» (Интервью 13)

Как отмечает другой респондент, стратегии «кладутся под сукно», как только попадают в высшие кабинеты.

«Все стратегии и программы перестают быть актуальными в момент, когда на них сверху появляется подпись «Утверждено» или «Согласовано». Дальше этот документ редко когда вообще будет выполняться, потому что не для того пишутся в Беларуси какие-то политики и стратегии, чтобы стать ориентиром в работе. Это абсолютно абстрактная конструкция, которая просто написана.» (Интервью 12)

Разработка качественной стратегии требует тщательного анализа текущей ситуации, знания точной статистической

¹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития до 2030 года. 2017. С. 16. Доступ по [ссылке](#).

информации, системного анализа разных типов данных, а также предвидения будущих изменений. Как отмечали интервьюируемые, анализ текущей ситуации практически не проводится, видение цели развития формируется наобум. Программы развития пишутся с опорой на «показатели предыдущего периода», а не на реальное положение дел. Помимо того, что такая практика не способствует экономическому и социальному развитию, она также демотивирует работников и способствует их выгоранию.

«Что касается стратегических поручений – Прогноз развития Республики Беларусь на годы, или План деятельности правительства, или Национальная стратегия устойчивого развития – это наиболее рутинная часть и наименее, скажем так, творческая. На самом деле, это все переписывается из раза в раз, из года в год, из пятилетки в пятилетку. Один раз [руководство порекомендовало] в качестве источника вдохновения взять программу 1970-х годов... Многие программы писались в 1990-е годы. И если сравнить программы, скажем, 1993 и 2020 года, то каких-то прорывных идей, кроме цифровизации, там не появилось.» (Интервью 5)

«Программа формировалась по аналогии с прошлой, просто немножко менялись какие-то [показатели], дополнялись... Вся сложность заключалась в том, что у нас же показатели. Такая хорошая советская система – показатели деятельности. И они всегда нам доводились,.. и это было очень по-советски: количество посетителей, например, должно быть увеличено на 5%, количество внебюджетных доходов – на 10%. С учетом того, что демографическая ситуация в регионах ухудшалась, эти показатели были невыполнимы. Потом начинались торги с [название госоргана]: ребята, давайте это уберем. Мы попытались убрать показатели из программы и внедрить в качестве оценки деятельности мониторинг или еще что-то. Я помню просто глаза [фамилия], когда мы ему объясняли это. Он такой: как без показателей?» (Интервью 2)

«Слухи, что [название госоргана] делает прогноз по методичке 67-го или 57-го года, – так это же правда, это

не анекдот... Управлению, которое занимается именно этим прогнозом, мы говорим: коллеги, реально? – Они в ответ: «Ну, как бы...». Действительно, со своими идеями ты там никому не нужен.» (Интервью 13)

Наличие стратегии помогает выстраивать навигацию в системе государственного управления, привносит смысл в работу госслужащих. Стратегия – это конкретный и четкий план, определяющий средства, необходимые для достижения цели, и ожидаемые результаты. Отсутствие стратегической цели приводит к тому, что остальные планы становятся размытыми и неэффективными, а отсутствие анализа ситуации – к тому, что ресурсы для реализации стратегии оказываются либо недостаточными, либо неподходящими для достижения цели. Госслужащие, лишенные понимания своей долгосрочной цели, сталкиваются с высоким риском профессионального выгорания.

КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Согласно SIGMA, законодательство о госслужбе должно определять сферу применения закона как по горизонтали (иметь четко очерченный список институтов, к которым применимо данное законодательство), так и по вертикали (должна быть определена иерархия позиций, для которых действует данное законодательство). Такое законодательство оценивается с точки зрения ясности и прозрачности положений нормативных актов, полноты (фрагментарности) и согласованности как внутри себя, так и с другими законодательными актами. Основные положения о госслужбе могут быть сформулированы в Конституции, законе о гражданской службе, законах о специальных видах государственной службы, других законах и подзаконных актах.

На первый взгляд, белорусское законодательство о государственной службе соответствует этим требованиям. Правовые основы государственной службы в общем виде содержатся в Конституции Республики Беларусь, Законе «О государственной службе в Республике Беларусь», Законе «О борьбе с коррупцией» и иных законодательных актах. На отношения, связанные с государственной службой, но не урегулированные Законом о государственной службе и иными

актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства. Ключевым первичным правовым актом является Закон «О государственной службе». Уже после начала работы над исследованием, 1 июня 2022 года был принят новый Закон «О государственной службе», который заменил закон 2003 года. Основные различия двух законов проанализированы в «Обзоре Закона Республики Беларусь «О государственной службе»», опубликованном ранее¹. Во многом изменения носят косметический характер. В силу этого наши опрошенные больше могли комментировать закон 2003 года, поскольку ни одному из них не довелось работать по закону 2022 года.

Бывшие госслужащие в целом давали достаточно высокую оценку закону «О государственной службе», отмечая его прозрачность, понятность и согласованность. Но при том что сам по себе закон достаточно согласованный, его качество подсвечивало недостатки всей законодательной базы и отсутствие связанности с другими нормативно-правовыми актами.

«Что касается закона о госслужбе, то в целом, на мой взгляд, он написан довольно понятно, у нас есть законы, которые написаны гораздо более расплывчато, чем этот. В законе о госслужбе меня все устраивает. Сложности наступали, когда этот закон нужно было соотносить со всеми другими, с Трудовым кодексом, например, с [ведомственным законодательством], с законами о противодействии коррупции. И тут вот начинались какие-то проблемы. С одной стороны, ты должен выполнять все поручения руководства, с другой стороны, по Трудовому кодексу вроде как не положено работать в нерабочий день, с третьей стороны, ты вроде как все равно остаешься иногда на выходных, работаешь, и тебе вроде как должны платить. Соотнесение между собой законов, закона о госслужбе, [ведомственного регулирования], Трудового кодекса, Налогового кодекса, например, вызывало, если честно, много вопросов, которые так и не решены до сих пор.» (Интервью 10)

¹ Обзор Закона Республики Беларусь «О государственной службе» (2022). [Ссылка](#) ↗.

«Основательно углубиться в основной Закон о госслужбе приходилось один раз, когда сдавала экзамен при поступлении на госслужбу. И да, я его тогда изучила. Я знаю, что за соблюдением законодательства следила кадровая служба. Нам [этот закон] не мешал и не помогал. Второй раз в жизни, когда я вспомнила о Законе о госслужбе, это в августе 20-го года, когда прочитала, чем вообще должны заниматься госслужащие. Там очень красиво были принципы госслужбы задекларированы, которые, по факту, абсолютно не соблюдались. Он такой был гладенький.» (Интервью 2)

Одновременно в ходе исследования все респонденты отмечали расхождение между «правом на бумаге» и «правом в действии». Хотя на бумаге законы написаны неплохо, их применение на практике может отличаться произвольностью и ситуативностью. При этом расхождение между «правом на бумаге» и «правом в действии», которое может быть обнаружено и в других правовых системах, в белорусском случае не связано с традициями или неформальными практиками, сложившимися в обществе, но пока не получившими письменного оформления. Наши респонденты однозначно увязывали расхождение между «правом на бумаге» и «правом в действии» с авторитарным стилем управления, сложившимся в государстве.

Такая ситуация в литературе определяется как правовой дуализм или «управление по закону» (*rule by law*) в отличие от верховенства права (*rule of law*)¹. Верховенство права – это базовый принцип, который должен применяться на всех уровнях государственной власти. Он подразумевает четкую и предсказуемую правовую систему, основанную на уважении прав человека, в которой достигается непредвзятость применения законов людьми, обладающими властью. Но в Беларуси политическая риторика и правовое сознание интерпретирует «верховенство права» не как систему, основанную на уважении прав человека, а как превосходство

¹ Hendley K. Legal Dualism as a Framework for Analyzing the Role of Law under Authoritarianism. *Annual Review of Law and Social Science*. 2022, 18(1), 1-16.

буквы закона, верховенство статутного права. Это формалистская интерпретация правовых актов, то есть «управление по закону» (*rule by law*). Отчасти такая двусмысленность связана с отсутствием последовательности и ясности при переводе юридических терминов, таких как «*rule of law*» в английском, *Rechtstaat* в немецком или *prééminence du droit* во французском, которые в демократических системах уже давно наполнены прозрачным правовым и философским содержанием, но являются новыми для переходных стран¹. Это позволяет политикам, используя риторические отсылки к закону, игнорировать соблюдение базовых прав.

В белорусском государственном управлении часто возникают ситуации, когда одна и та же норма применяется по-разному в зависимости от лица, в отношении которого она применяется. Таким образом проявляется правовой дуализм – система, в которой одновременно существует нормативное и прерогативное государство. «Нормативным» называется государство, в котором дела ведутся в соответствии с юридическими нормами и по надлежащей правовой процедуре². «Прерогативное» государство означает, что только политически лояльные граждане получают полную правовую защиту. В некоторых случаях в белорусской правовой системе остается пространство для «нормативного» государства. Это может отражаться в более высоком (по сравнению со многими другими постсоветскими государствами) положении в Индексе восприятия коррупции. Но в значительном количестве случаев нормы интерпретируются в соответствии с политически желательными результатами или применяются к определенной категории лиц, то есть право работает как в «прерогативном» государстве. В некоторые периоды баланс был в пользу нормативного государства, но в последние несколько лет на передний план вышло прерогативное государство, которое проводит более четкую границу между политически лояльными и нелояльными гражданами, в силу чего дуализм в правовой системе, в том числе в системе госслужбы, нарастает.

¹ Jurgens, E. *The Principle of the Rule of Law*. COE, 2007.

² Fraenkel, E., & Meierhenrich, J. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Отклонения от принципа верховенства права подразумевают чисто формальный, легалистский подход, требующий только, чтобы действия чиновника были разрешены законом (*rule by law*). И тогда законодатель идет дальше и создает законы, которые все дальше отклоняются от базовых принципов прав человека.

«Я сейчас говорю абсолютно серьезно: до 2020 года в принципе то, что нормативно у нас было написано, – это соответствовало всем международным практикам, это все было хорошо, проблема была в правоприменении. Сейчас уже не только в правоприменении проблема. Проблема правоприменения сохранилась и усугубилась, но еще дополнительно появилась проблема правоформы, а не [только] правоприменения.» (Интервью 7)

Такова ситуация, в частности, с выпущенным в 2022 году Законом «О государственной службе». Он вводит достаточно большой объем изменений, но при этом не предполагает перехода в сторону современных тенденций, не вводит оценку эффективности деятельности госслужащих, а, напротив, законодательно закрепляет признаки авторитарной бюрократии¹.

НАЛИЧИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Одним из индикаторов развития государственной службы является наличие функциональной информационной базы данных управления человеческими ресурсами на государственной службе. Такая база необходима для стратегического планирования кадров, управления человеческими ресурсами на всех уровнях государственного управления и для получения в режиме реального времени необходимой статистической информации о государственной службе.

Такой информационной базой данных можно было бы считать государственный реестр государственных служащих, но он регулирует найм и освобождение от должности только кандидатов на руководящие должности. Статья 11 Закона «О государственной службе» определяет, что «кадровый реестр – система учета (перечень) руководящих должностей,

¹ ВІРАТ. Обзор Закона Республики Беларусь «О государственной службе» 2022.

для которых установлен особый порядок подбора, в том числе специальные требования к деловым и личностным качествам, назначения (освобождения)».

В государственных органах в Республике Беларусь ведутся следующие кадровые реестры: главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, государственных органов, подчиненных (подотчетных) президенту Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах.

Сложно сказать, как ведутся кадровые реестры в перечисленных выше ведомствах, но очевидно, что единой информационной системы кадров в Беларуси не создано.

Основным недостатком имеющегося кадрового реестра является его непубличность. Граждане не могут получить даже агрегированную статистику о кадрах государственной службы – например, данных о категориях государственных служащих, данных о текучести кадров, сведений об оплате труда, данных о гендерном балансе, статистику об обучении и аттестациях и т. д.

СОЗДАНИЕ ОТДЕЛЬНОГО ОРГАНА УПРАВЛЕНИЯ ГОССЛУЖБОЙ

Принципы SIGMA предполагают создание центрального координационного органа, ответственного за управление государственной службой. Это может быть отдельное министерство, административное агентство или другая структура, наделенная полномочиями по управлению государственной службой, способная разрабатывать и реализовывать стратегию управления человеческим капиталом в рамках всей системы государственного управления. Этот центральный орган должен обеспечить единообразное применение одних и тех же принципов и стандартов управления во всей государственной службе в целом.

На такой орган могла бы быть возложена задача по информационной поддержке и осуществлению общего руководства отбором и наймом персонала, оценкой результатов работы, организацией обучения государственных служащих.

В ходе интервью большинство экспертов не смогли дать оценку необходимости создания такой службы. Но несколько раз интервьюируемые подчеркивали, что система найма на государственную службу является специфичной для каждого ведомства. И правила, принятые в одном учреждении, могут отличаться от правил и принципов найма и продвижения в другом. Кроме того, отсутствие такой службы также затрудняет ротацию кадров, необходимость которой постоянно подчеркивалась в интервью. Наконец, такой орган, при условии обеспечения публичности его деятельности, стал бы действенным инструментом преодоления коррупции и увеличил бы профессиональную мобильность госслужащих.

«Если мы берем поступление на госслужбу, шла речь о создании специального механизма, чтобы комиссия, агентство – как угодно это можно назвать – т. е. официальный государственный орган, который на эту госслужбу отбирал людей, то бишь собирал потенциальных кандидатов, проводил экзамены, зачислял людей на госслужбу, распределял их по разным министерствам и ведомствам. И в этом я видел бы смысл. И этот орган, эта система предусматривала бы и повышение квалификации, и [анализ] контрольных показателей и отчетности внутренней или внешней, занялась бы проверкой эффективности деятельности госслужбы, продвижения по этой службе, наказания, поощрения и т. д. Сегодня это все решается в условном ведомственном формате: каждое ведомство по своей линии выстраивает свою систему, и отсюда, откровенно говоря, не исключается ни кумовство, ни продвижение родственников либо возможность принятия решения на каком-то коррупционном основании. Тогда на госслужбу попадают не по заслугам, а по блату. И соответственно, вот этот ведомственный подход не дает возможности реализовать какие-то общие принципы подбора и расстановки кадров на национальном уровне. Поэтому на эту тему можно было бы задуматься, с моей точки зрения.» (Интервью 1)

Ключевым при создании комиссии по найму на государственную службу должна быть ее независимость от руководителей органов и участие в ее работе представителей граждан-

ского общества. Предполагается, что такой независимый орган будет вести кадровый резерв, проводить экзамены и организовывать конкурс на замещение вакансий, присваивать классы государственным служащим. Формирование более прозрачной, понятной и подотчетной системы отбора на государственную службу необходимо для преодоления проблемы кумовства и более сбалансированной работы с кадрами, а также для повышения доверия к ней граждан и бизнеса.

В 2022 году был введен в действие новый закон «О государственной службе». Этот закон, впрочем, не только не вводил принципы современного управления государственной службой, но напротив, закреплял авторитарные тенденции в сфере госуправления. В то время как в современном государстве стремятся к организации государственного управления, основанного на принципах подотчетности, открытости, прозрачности, соблюдения прав человека, эффективности государственного управления, поощрения инициативы и профессионализма, белорусский закон реализует противоположные тенденции. В частности, усиливается и институционализируется разделение между руководящим звеном госслужбы и рядовыми подчиненным, вводятся ограничения на госслужащих в праве на тайну личной жизни, защиту персональных данных, свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Кроме того, новый закон предполагает сближение принципов несения гражданской и военной службы и фактическое объединение их в одну систему, введение понятия служебной дисциплины, при одновременном исключении принципа гуманизма и социальной справедливости. Как следствие, функции госслужащих сводятся к необходимости неукоснительного исполнения регламентов и приказов, блокированию инициативы, приводит к снижению доверия к системе государственного управления.

Государственная служба остается фрагментированной, не имеющей стратегической цели, в разных органах госуправления приняты разные политики найма госслужащих, отсутствует прогнозирование кадров для госслужбы и не хватает продуманной информационной системы и ключевых статистических показателей для проведения оперативного и стратегического анализа.

АДЕКВАТНОСТЬ И ЧЕТКОСТЬ ОБЪЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Второй принцип SIGMA связан с отделением государственной службы от политической деятельности. Защита от политического влияния на госслужащих является одним из наиболее чувствительных и значимых принципов управления в государственном секторе. Крайне важно обеспечить независимость государственной службы от политического процесса, чтобы создать условия для формирования профессиональной, эффективной и устойчивой бюрократии.

В типичном случае формирование нейтральной политической среды государственной службы определяется как назначение на государственные должности и принятие других кадровых решений независимо от партийной принадлежности человека¹. В случае Беларуси, где нет реального партийного представительства в законодательных органах, вместо определенной партийной принадлежности политизацию можно определить как лояльность действующей администрации. Зависимость кадровых решений от проявленной лояльности распространена, по-видимому, на всех уровнях и во всех сферах государственного управления. Политизация госслужбы неравномерно проявляется на разных стадиях электорального цикла. В предвыборный период

1 PMC. Political Influence Free Civil Service. 2021. P. 26.

ПРИНЦИП 2: Сфера государственной службы адекватна и четко определена.

1. Сфера применимости правовой базы, регулирующей государственную службу (например, закон о государственной службе, закон о государственных служащих, законы о конституционных органах, законы о специальных видах государственной службы), четко определена.

2. Определение горизонтального охвата государственной службы содержит, по крайней мере, должности с публичной властью для осуществления полномочий, предоставленных публичным правом, и/или с ответственностью за обеспечение общих интересов государства в следующих учреждениях:

- министерствах и административных органах, подчиняющихся непосредственно центральному правительству, премьер-министру или министрам;
- администрации парламента и главы государства;

3. Вертикальная сфера государственной службы четко определяет верхнюю и нижнюю границу между политическими назначенцами, государственными служащими и вспомогательным персоналом.

4. Верхняя разделительная линия между государственными служащими, занимающими высшие руководящие должности на государственной службе, и политическими назначенцами, которые не подпадают под действие закона о государственной службе, обычно находится на уровне генерального секретаря министерства и генерального директора административного органа.

5. Материальная сфера действия устанавливает все общие положения, относящиеся к трудовым отношениям государственных служащих и управлению государственной службой.

6. Законодательство о государственной службе применяется на практике во всех учреждениях и на всех должностях, предусмотренных законами.

политический фактор может оказывать негативное влияние на наём и продвижение персонала, на климат в коллективе и эффективность госоргана, на ожидания относительно собственной карьеры (ожидание смены правительства в том или ином направлении может повлиять на немедленные управленческие или коррупционные решения).

В Беларуси не только не создаются условия для снижения зависимости государственных служащих от политического влияния, но со временем это влияние только усиливается. В частности, распространены следующие механизмы идеологизации и политизации государственной службы:

1. Законодательно определено, что государственный служащий должен знать основы идеологии белорусского государства¹.

2. Государственные служащие должны подписываться на газеты.

3. Государственные служащие должны делать взносы на деятельность организованных государством негосударственных организаций (ГОНГО) и партий, таких как ОСВОД, Фонд мира, Белая Русь.

4. На белорусских государственных служащих также возлагается обязанность обеспечить желаемый результат на выборах в различные органы власти.

5. Существует принцип безусловного подчинения требованиям вышестоящего руководства.

“Например, тогда нам говорили: вы работаете на госслужбе и не имеете права отказываться. Вы обязаны подписываться на газеты. Вы не имеете права отказываться, потому что вы на госслужбе. Вы помните, кто вам платит зарплату? Кто ваш наниматель? Вот. Вы должны подписываться на газеты, вы должны участвовать во всех мероприятиях, вы должны раз в неделю выходить на уборку территории – ну, это уже позже было. Вы должны выходить, вы должны работать во внеурочное время, вы должны сдавать деньги на ОСВОД, на Фонд мира, на Красный Крест, на Белую Русь, на..., я не помню, куда еще.” (Интервью 3)

Если в одних государственных структурах используются непосредственные угрозы или принуждения к выполнению идеологически окрашенных действий, то в других применяется манипулирование на чувстве вины или стыда. Это возможно, если в коллективе в целом создан командный

¹ Ст. 11 Постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 135 от 24 октября 2003 года “Об утверждении квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих»”.

дух, а сотрудники обладают высокой степенью сознательности. Хотя такая стратегия может и приносить быстрые плоды, в целом она не способствует продуктивности и чувству удовлетворенности работой, поскольку никак не связана с непосредственными рабочими обязанностями сотрудника. Командный дух, который хоть и позволяет этой манипулятивной стратегии достигать немедленного результата в части идеологического воспитания, растрачивается и не может срабатывать для более важных задач, относящихся непосредственно к трудовым обязанностям.

“Что касается там каких-то идеологических вещей, то не нравилось, что вот была пара моментов. В основном директор старался нас от этого оберегать. Но была пара моментов, когда настоятельно просили, не угрожали мне, а скорее, если я что-то не сделаю, то проблемы будут у моего начальника и что надо очень-очень сильно, иначе я его подставлю. Один раз я, допустим, отказался, второй раз согласился, но такие ситуации за два с половиной года у меня возникли четыре раза или пять. Это не очень приятно, постоянно из-за этого создается нервная обстановка.” (Интервью 10)

После 2020 года критерий лояльности и соответствия государственной идеологии стал ключевым фактором для нахождения на государственной службе. Выражение несогласия с результатами выборов или с генеральной политической линией означает, что человек *“порочит честь и достоинство государственного служащего”*. (Интервью 11)

“Сейчас другая ситуация. Мы не говорим о ситуации даже относительной нормальности, когда ценилось профессиональное выполнение обязанностей. Сейчас [сотрудник] может в хлам пьяный прийти на работу, и его не уволят, потому что на его место назначить некого. Но если у него зазвонит телефон, и там будет Погоня на аватарке – вот его уволят с гарантией, каким бы ценным сотрудником он ни был. То есть поменялось все, с ног на голову. Не нужны компетентные, нужны реально лояльные. И это сейчас не то чтобы тренд, это политика, потому что, как ни парадоксально, в существующих условиях

лучше что-то сделать плохо, чем заиметь в коллективе потенциально нелояльного человека.” (Интервью 12)

Анализ показывает, что государственные служащие в некоторой степени осознают важность отказа от политизированности госуправления, и не только потому, что оно создает досадные неудобства вроде необходимости подписываться на государственные газеты или участвовать в субботниках, но прежде всего потому, что деполитизация повседневной работы чиновников позволяет обеспечить равновесие и баланс государства. Но это возможно, только если на государственную службу приходят высокопрофессиональные кадры.

“Если мы говорим на будущее, то мне нравится, как система более-менее сложилась в той же самой Польше. Она, конечно, тоже не идеальная с точки зрения взаимоотношений профессиональной бюрократии и политиков, но, тем не менее, [там есть] разделение на тех, кто представляет политические партии, и тех, кто является беспартийным бюрократом. На политические должности приходят те, кто представляют ту или иную политическую партию, то есть директор департамента представляет правящую партию, а его два заместителя, скажем так, — чаще всего профессиональные госслужащие, которые каких-то политических предпочтений не имеют. Поэтому получается такой симбиоз, когда, в общем-то, есть колебания вокруг политической линии влево-вправо, но, в то же самое время, остается независимая преемственность, и система функционирует достаточно стабильно. Там соотношение политического самоуправления, которое тоже может быть, и профессиональной бюрократии всегда выдерживается в пользу последних, то бишь профессиональных бюрократов, которые не дают системе уж слишком глупые решения принимать. Вот у нас нужно выработать что-то похожее: какое-то правильное количественное соотношение политиков и бюрократов, которое должно уживаться друг с другом и двигать государство вперед вне зависимости от каких-то политических линий в данный конкретный момент. У нас, к большому сожалению, объективно сейчас нету полити-

ки. Да и профессиональных бюрократов тоже большое количество было вымыто.” (Интервью 12)

Как видно, у белорусских госслужащих нет эффективно-го и организованного механизма защиты от политического влияния. Если раньше было достаточно просто подписываться на государственные газеты и участвовать в государственных активностях вроде субботников, то сейчас силу набрали политические увольнения. Прием на работу также становится все более политически ангажированным. Демолитизация государственной службы является, по-видимому, самой первой и неотложной задачей ее реформы. Оказывать политическое влияние на государственных служащих станет сложнее, если прием на работу и увольнение будут существенно реформированы.

Таким образом, одним из основных приоритетов реформы должно стать обеспечение защиты государственной службы от политического влияния.

КАДРЫ В ОРГАНИЗАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОССЛУЖБЫ

Третий принцип SIGMA связан с вопросами управления человеческим капиталом в организации и формулирует правила приема на работу и увольнения государственных служащих.

ПРИНЦИП 3: Прием на работу государственных служащих, в том числе занимающих высшие руководящие должности, осуществляется на основе заслуг и равного обращения на всех его этапах; критерии понижения в должности и увольнения четко определены законом и ограничивают свободу действий.

1. Процесс найма и отбора на государственной службе, как внешний, так и внутренний, независимо от категории/класса государственных служащих, основан исключительно на заслугах, равных возможностях и конкуренции. Закон о государственной службе четко устанавливает, что любая форма найма и отбора, не основанная на заслугах, считается юридически недействительной.

2. Законодательство охватывает общие критерии и подробные процедуры, связанные с наймом и отбором.

3. В состав комитетов по найму и отбору входят лица, обладающие знаниями и опытом в оценке различных наборов навыков и компетенций кандидатов на должности государственной службы, без политического вмешательства.

4. Защита от дискриминации лиц, претендующих и работающих на должностях государственной службы, обеспечивается всеми административными органами в соответствии с принципом равного обращения. В случаях, прямо установленных законом, в процессе найма учитывается всестороннее справедливое представительство.

5. Объективные критерии для понижения государственных служащих в должности и прекращения отношений государственной службы четко установлены законом.

6. Законодательство, касающееся найма на государственную службу, применяется на практике.

Полноценный цикл управления человеческим капиталом в организации (*human resource management*) включает в себя такие элементы, как подбор наиболее компетентных специалистов, наличие понятных и прозрачных процедур отбора и найма работников, отсутствие дискриминации при найме и продвижении по карьерной лестнице.

ТИПЫ ОТБОРА: МЕРИТОКРАТИЯ, КООПТАЦИЯ И НЕПОТИЗМ

Подбор персонала включает в себя процесс поиска и найма наиболее квалифицированного кандидата (внутри или вне организации) на вакантную должность. Процесс найма включает в себя: 1) разработку вакансии на основе анализа организационных потребностей и целей; 2) публикацию предложения о работе; 3) отбор (проверка документов, собеседование, проверка полученной информации, составление короткого списка); и 4) назначение на должность.

В основе эффективной государственной службы лежит хорошо организованный процесс привлечения, отбора и найма государственных служащих, основанный на индивидуальных достоинствах и заслугах. Такой подход к отбору кадров определяется как меритократический (основанный на заслугах), когда на управленческие посты назначаются люди, имеющие хорошее образование, прошедшие конкурсный отбор и подтвердившие свой высокий уровень компетентности своими профессиональными заслугами. Меритократический подбор на государственную службу служит также гарантией независимости государственных служащих от политического лидерства.

Такой подход к назначению следует отличать от двух других подходов к подбору кадров на государственную службу – кооптации и nepoтизма (кумовства).

Кооптация – это способ подбора элит «сверху», когда инициатива подбора работника исходит от руководителя учреждения. Кооптация позволяет подобрать человека, с одной стороны, способного выполнять рабочие задачи, с другой стороны, удобного и лояльного системе. Это механизм «выращивания» элит, где те, кто контролирует процесс

назначения на должности, могут оценить, кто готов влиться в ряды госслужащих, а кто этого недостоин. Сам по себе этот механизм подбора госслужащих не плох и не хорош. Обретение необходимых компетенций требует времени, и «ученичество» под руководством опытного наставника – это неотъемлемая часть процесса профессионального роста. Проблема возникает, если для поступления на службу используется исключительно этот механизм, закрывая тем самым возможности обмена компетенциями из разных сфер деятельности.

Еще один механизм подбора на государственную службу – nepotизм – является наиболее коррупционным и подразумевает подбор работников среди непосредственных друзей и родственников и не принимает во внимание способности потенциальных работников к выполнению рабочих задач. Для системы такой механизм обладает определенными преимуществами: с одной стороны, формирует систему доверия и уменьшает издержки контроля над работником. Контроль осуществляется не управленческими дисциплинирующими практиками, а социальным институтом семьи или дружбы. С другой стороны, такой механизм отбора позволяет сохранить ресурсы внутри ограниченного круга людей.

Чистые типы назначения на должность существуют только в теории, на практике чаще встречаются многоступенчатые системы селекции. Эти системы могут в разной степени включать и меритократический отбор, и кооптацию/ nepotизм. Вопрос эффективности системы зависит от пропорции, в какой учитываются образование и квалификация кандидата и средства создания доверия.

В Беларуси обнаруживается одновременное существование всех механизмов отбора. На формальном уровне выработаны механизмы меритократического отбора, основанного на сочетании специализированного образования и конкурсного отбора. Так, законодательство о гражданской службе определяет общие критерии профессиональной пригодности и требует, чтобы для поступления на государственную службу кандидат проходил конкурсный отбор, то есть сдавал экзамен, предоставлял сертификаты о своем уровне обра-

зования и его соответствии требованиям должности; в некоторых случаях также требуется предоставить портфолио реализованных проектов. В отдельной главе мы поговорим о том, в какой степени конкурсный отбор, экзамен, состав конкурсных комиссий и другие процедуры способны на сегодняшний день решать задачи отбора наиболее квалифицированных кандидатов на должность.

Меритократический отбор чаще реализуется, когда надо заполнить вакансии на должности начинающих специалистов. При найме на должность в таких случаях принимается во внимание успеваемость молодого специалиста, рекомендации учебного заведения и результаты экзаменов. В нескольких случаях наши респонденты говорили, что приглашение к участию в конкурсе они получили благодаря участию в студенческих конференциях, прохождению практики в соответствующем органе государственной власти или обучению на программах дополнительного образования. Приведем несколько примеров:

«Что касается должностей ниже, то их ищешь, где хочешь. К нам приходят на практику студенты старших курсов университетов. Можно, если кто-то понравится, взять, хотя это не соответствует требованиям Закона о госслужбе. Там должен быть опыт работы на ведущего специалиста, наверное, года три. Но, в принципе, если очень умный мальчик или девочка приходят, то идут навстречу, и можно взять такого сотрудника. Хотя это довольно большая редкость... Ищешь по всем знакомым [...] и резюме берешь потом в отделе кадров. Там говоришь: нужен юрист. Тебе присылают резюме. Потом, когда набирается какое-то количество, уже начинаешь внимательно читать, приглашать на собеседования, слушать. Я, честно сказать, отбирала несколько человек на работу и ни разу нормально не отобрала, у меня просто нет такого навыка.» (Интервью 5)

«Мне [от курсов] пришла как-то рассылка о том, что в [название государственного учреждения] нужен сотрудник. Я тогда работала и поняла, что надо менять, наверное, работу. [...] В общем, мое резюме попало в отдел кадров [государственного учреждения], они мне позвонили, при-

гласили на собеседование. Я сходила к начальнику управления, он оказался таким с чувством юмора человеком, нормально мы поговорили. Потом меня пригласили на собеседование с начальником главка, и мы с ним тоже неплохо поговорили. Мне говорят: приходите к нам на работу. Нужно было еще сдать экзамен на госслужбу. Я так поняла, что это вообще серьезное дело, оказывается: кого-то не брали из-за того, что он не сдал. Это я потом узнала. И вот так я попала на работу. Я просто никогда не думала, что вот так вот можно попасть. Да, и резюме не настраивалась отправлять, я думала – только все по блату. ... И да, все это время я получала вопрос: «А как ты сюда попала?» «Чья ты родственница?» Вот, и когда я рассказывала эту историю, на меня смотрели, как на нечто очень странное. Я потом на самом деле поняла, что там очень много людей попадает по знакомству, по протекции и т. д.» (Интервью 13)

Чаще, чем чисто меритократический отбор – по резюме, экзаменам, портфолио, встречается кооптационный подход к найму на государственную службу.

Вопрос: «Вы сказали, что вы подбирали сами себе команду, а из кого?»

«Один заместитель, который у меня был, он работал в [название госоргана] много-много лет, у него огромный стаж госслужбы. Он работал внутри структуры, но вот мы были знакомы, общались по работе, и когда у меня появилась вакансия в управлении, я пригласила – он согласился, т. е. это был человек из [название госоргана]. Еще двух человек, скажем так, присмотрела тоже в процессе работы. Один человек был из [название подчиненного госоргана]. Присмотрела ее на каком-то из мероприятий. Коллеги обратили на нее внимание, что такого специалиста [можно нанять]. Поспрашивала знакомых, кто-то знал ее раньше, кто-то работал, и тоже пригласила, девушка согласилась.» (Интервью 2)

Наконец, интервьюируемые упоминали, что при найме на государственную службу распространены практики продвижения чьих-либо знакомых или родственников, наём «по блату».

Вопрос: «Как к вам могли попасть люди без опыта?»

Ответ: «Наверное, по каким-то знакомствам и рекомендациям.»

Вопрос: «А это частая история? Или это какая-то такая исключительная ситуация?»

Ответ: «Нет, не исключительная ситуация. На должности специалистов так много приходило. И при повышении – тоже было очень много таких примеров не по профессиональным компетенциям, а по каким-то личным связям. Очень распространенное явление.» (Интервью 2)

«Нет единой системы отбора. Сегодня это все решается в таком условном ведомственном формате: каждое ведомство по своей линии выстраивает свою систему, поэтому не исключается ни кумовство, ни продвижение родственников, ни возможность принятия решения на каком-то коррупционном основании. Тогда на госслужбу попадают не по заслугам, а по блату. И, соответственно, вот этот ведомственный подход не дает возможности реализовать какие-то общие принципы подбора и расстановки кадров на национальном уровне.» (Интервью 1)

Вопреки требованиям лучших практик государственного управления первичное законодательство, то есть закон «О государственной службе», не определяет однозначно и недвусмысленно, что отбор на государственную службу должен осуществляться, основываясь на меритократических принципах, и что любой отбор, не основанный на индивидуальных достоинствах и заслугах, считается юридически недействительным. Напротив, подчеркивается, что применяются разные правила для отбора на государственную службу рядовых сотрудников и высшего руководящего звена. Как следствие, распространены практики немеритократического отбора.

КРИТЕРИИ ОТБОРА И НАЗНАЧЕНИЯ

Следующий принцип SIGMA предполагает, что должны быть разработаны и публично доступны четкие критерии требований к должности, сформулированы обязанности

и требования к кандидатам. В теории обычные элементы описания должности включают миссию и общую цель, основные обязанности и связанные с ними задачи, уровень ответственности, подчиненный персонал (если есть), условия работы, специальные требования (образование, опыт работы и другие).

Хотя белорусский закон «О государственной службе» (ст. 30) определяет общие квалификационные требования при поступлении на гражданскую службу, их формулировка не способна в полной мере обеспечить качество найма сотрудников. Эта ситуация складывается под влиянием двух противоположных тенденций.

Во-первых, практически отсутствует вторичное законодательство, в котором прописывались бы четкие процедуры и минимальные требования к сотрудникам для присуждения класса государственного служащего, критерии профессиональной пригодности, система оценок, содержание экзаменов и составы конкурсных комиссий. Основные квалификационные требования кандидата на государственную службу, закрепленные в законе «О государственной службе» включают требования к: 1) образованию, 2) стажу, 3) владению государственными языками, 4) знанию Конституции и законодательных актов, 5) иные квалификационные требования. Как видно в первичном законодательстве, эти требования прописаны максимально обобщенно. Вступивший в силу в 2003 году квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих»¹ также не раскрывает требования к должности, а лишь уточняет общие требования к квалификации: обычно это требование высшего профессионального образования по специальности, связанной с должностью, или профессиональная переподготовка для этой должности и требования к стажу. Для руководителей требование к стажу составляет обычно пять-шесть лет, для специалистов – два года.

¹ Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 135 от 24 октября 2003 года «Об утверждении квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих»».

Во-вторых, в первичном законодательстве, то есть в Законе «О государственной службе», есть положение, согласно которому, «государственный орган обязан в отношении гражданина, претендующего на занятие гражданской должности в этом государственном органе, запрашивать характеристику в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь» (ст. 29, п. 5). Таким образом, только президент, а не проработанные и публичные критерии и процедуры, может своим указом определять, каким критериям в конечном счете должен соответствовать кандидат на должность.

Наконец, в законе содержится спорное положение о том, что квалификационные характеристики для рядовых госслужащих устанавливаются Министерством труда и социальной защиты, тогда как для высших государственных должностей Республики Беларусь и для руководителей государственных органов такие критерии не устанавливаются. Аналогичное исключение сделано и в отношении требований к здоровью кандидатов на высшие должности государственной службы. В такой формулировке белорусский закон «О государственной службе» прямо противоречит принципам SIGMA.

Вследствие недостаточной определенности административных процедур в процессе найма руководство соответствующего государственного органа обладает значительной дискрецией при формулировании критериев отбора на государственную службу и может выдвигать их по своему усмотрению. Как правило, при необходимости нанять какого-либо работника руководитель формулирует перечень требований к потенциальному сотруднику. Критерии эти для разных должностей при этом слабо дифференцированы по задачам и фактической сложности. Но чаще во внимание принимаются неформальные и личностные характеристики кандидата по принципу «сработаемся / не сработаемся». Как было отмечено в предыдущем разделе, нет и единой системы отбора, и потому каждое ведомство и даже каждый департамент внутри ведомства может выдвигать собственные требования к кандидату.

«Если отбором занимается непосредственно кадровая служба – мы сейчас не говорим о назначении на высшие уровни, а о том, что до определенного уровня

есть формальный отбор. На более высокие должности есть согласование на самых высоких уровнях. На должности начальника управления, замначальника требуется согласование по различным инстанциям. Если говорить о предварительном этапе отбора, то он ведется, как в обычных организациях, то есть выбирается специалист под определенное направление, формируется пул сотрудников в соответствии с предоставленными критериями. На конкурс может подать документы любой, кто обладает соответствующими навыками и квалификацией. То есть сначала формируется пул участников отбора, потом по определенным параметрам будет определяться итоговый пул – те, кто будет участвовать в конкурсе или представлен комиссии (если это комиссионное рассмотрение). Тогда уже будут принимать решение участники этой комиссии, то есть представители того структурного подразделения, кто нанимает этих работников, где они будут работать. Тогда помимо чисто формальных параметров, будут рассматриваться (по крайней мере, я всегда на это смотрел) еще и общие характеристики: и компетенции, сочетание личностных характеристик, и каким образом человек себя уже проявил, чего достиг, что хочет, что он видит и каким образом будет полезен структурному подразделению. В совокупности, если идет отбор с четким соблюдением формальных требований, [учитывается] на сколько баллов кандидат соответствует критериям. Кто больше соответствует. Чаще всего, к сожалению, помимо формальных, есть еще неформальные [критерии]. Кому-то по каким-то параметрам может быть отдано предпочтение, либо могут более жестко рассматривать.» (Интервью 9)

Как и в целом, в отношении политики государственной службы, о чем было сказано в первой главе, так и в частных моментах, таких как наём нового сотрудника, эксперты отмечают расхождения между «правом на бумаге» и «правом в действии»: «Я бы сказал, что определенный минус [системы назначения], что есть большое количество прописанных формальностей и разрыв формальностей юридических, то есть на бумаге прописанных, и реального соблюдения их в каждом из подразделений или направлений государственной службы.» (Интервью 9)

«И формально, как я уже сказал, система прописана, но, как уже неоднократно [говорилось], система юридически неплохо прописана – с точки зрения отбора. На данный момент она требует еще обязательного наличия рекомендаций, которые берут еще те люди, которые дают рекомендацию. Они несут ответственность за то лицо, которое зачисляется на госслужбу. Соответственно, идет как отбор конкурсный среди различных претендентов, которые должны соответствовать различным требованиям, формальным и личностным, так и гарантия их соответствия тем требованиям, которые предъявляют.»
(Интервью 1)

Таким образом, отбор на госслужбу не соответствует современным принципам управления человеческим капиталом. Прежде всего, опасения вызывает законодательно закрепленная практика назначения на руководящие должности лиц вне конкурса. К руководителям, в отличие от рядовых госслужащих, не предъявляются четкие и законодательно закрепленные требования ни к квалификации и профессионализму, ни к перемещению, увольнению, применению мер дисциплинарной ответственности. Все эти процедуры не привязаны к нормам Трудового кодекса Республики Беларусь, а согласовываются решениями президента.

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ (КАДРОВЫЕ ПЛАНЫ) И ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ

Отсутствие единой политики в сфере управления кадрами проявляется и в формировании кадровых планов. Только на сайте Министерства экономики на первой странице содержится информация о возможности построения карьеры в министерстве и разъясняется, как формируется кадровый резерв.

Даже сформированный резерв не отвечает потребностям госслужбы.

«Кадровый резерв формируется для довольно высокого уровня, начиная от директора департамента, замдиректора департамента. То, что кто-то состоит в кадровом резерве – это, как правило, формальность. Т.е. мы обяза-

ны доложить в Совмин, что у нас кадровый резерв везде заполнен. При этом я знаю случаи, когда люди чуть ли не по 20 лет в таком кадровом резерве состоят, уходят на пенсию, и ни разу ему эта должность так и не была предложена. Что касается сотрудников чуть-чуть ниже, то их ищешь, где хочешь.» (Интервью 5)

Наличие кадровых планов необходимо для того, чтобы удовлетворять краткосрочные кадровые потребности. Кадровые планы должны включать текущую численность, состав и распределение персонала; организационные изменения или другие вопросы, оказывающие непосредственное влияние на персонал в течение предстоящего года; потребности в персонале, прогнозируемые на год, включая определение вакансий, которые должны быть заполнены¹.

«Кадровый резерв как раз такое агентство, в моем понимании, и должно было сформировать. Кадровый резерв формируется по каким-то формальным критериям: высшее образование, специализация, экономика, право, языки иностранные, какие-то дополнительные квалификации, то есть в этот кадровый резерв потенциально могут, в моем понимании, попадать все. Вопрос – что дальше с этим кадровым резервом делают? С ним кто-то должен работать, должен понимать, что вот этот человек в перспективе здесь может быть полезен, на этом направлении. А самое важное – другое, что это агентство должно в итоге организовать экзамены, и экзамены для поступления на госслужбу. Сегодня они как бы есть, но в очень формальном режиме проводятся. И как раз по итогам экзаменов лучших и отбирать, то есть на этих экзаменах человек должен себя проявить, показать, доказать свою готовность, квалификацию, для того чтобы работать на госслужбе. А вот провести такие экзамены независимо – это как раз очень большая задача. Тут это был бы тот самый фильтр, который и с кумовством, и с родством мог бы активно бороться.» (Интервью 1)

¹ Hill, K.(ed.) Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries. May 2018.

Конкурсный отбор является одним из основных элементов меритократического и недискриминационного найма на госслужбу, то есть найма на основании профессиональных достижений и заслуг соискателей. Конкурсный отбор позволяет сформировать профессиональный, политически нейтральный и эффективный государственный аппарат. Конкурсный отбор также позволяет обеспечить равные возможности для всех граждан при поступлении на госслужбу и уменьшить уровень коррупции.

В Беларуси существует система конкурсного отбора, но она не является обязательной для всех кандидатов на государственные должности. Конкурсный отбор организуется по усмотрению руководителя государственного органа. В силу необязательности в белорусских условиях конкурс и экзамен воспринимаются как досадная формальность, которую необходимо преодолеть, чтобы поступить на госслужбу.

В связи с публикацией нового Закона «О государственной службе» обновлены и опубликованы подзаконные акты, уточняющие различные положения закона. 31 августа 2022 года утверждено положение «О проведении конкурса на занятие государственной гражданской должности», в котором изложены основные процедурные аспекты проведения конкурса. В частности, указан порядок формирования комиссии, которая должна включать заместителя руководителя государственного органа (председатель), руководителя кадровой службы и других работников государственного органа. Кроме того, указано о необходимости публиковать информацию о вакансии, перечень документов для подачи на конкурс и порядок принятия решений конкурсной комиссией.

Возможно, с появлением нового положения конкурс станет лучше выполнять свои задачи по отбору кадров для государственной службы. До сих пор конкурс не выполнял своих функций в силу различных причин:

1. В Беларуси де-факто не существует практики публичного объявления о вакансиях. Информация о вакансии распространяется, как правило, только по сетям личных контактов руководителя того подразделения, где появляется вакан-

сия. На сайтах некоторых министерств можно обнаружить кнопку «вакансии», однако под ней либо нет информации, либо размещена анкета, заполнив которую кандидат может получить доступ к рассылке информации о вакансиях или закрытых конкурсах.

2. Критерии для конкурсного отбора формулируются часто даже не под вакансию, а под конкретного человека, чтобы у него были шансы получить необходимое число баллов при прохождении конкурса.

3. Состав отборочной комиссии также не является публичным.

4. Доказательства лояльности становятся ключевым элементом отбора. Лояльность контролируется множеством способов: и письменными рекомендациями, и проверками личной жизни кандидата, и даже проверками на детекторе лжи.

«Постоянно говорят о каких-то конкурсах на замещение должностей, но это все такая филькина грамота, оно не работает на практике. Например, как в Польше это работает: размещается объявление о замещении государственных должностей. В принципе, каждый может подать свою заявку, [заявить], что «я хочу поработать на государство, у меня достаточные компетенции, хорошее образование». Где в Беларуси были хоть какие-то объявления о том, что нужно заместить какую-то должность? Большинство должностей – они так или иначе замещаются фактически по знакомству: я знаю Васю Петрова, он вроде бы неглупый парень, поэтому, наверное, стоит его взять на работу... Но сейчас еще введен институт этих веселых рекомендаций персональных. Они были, в общем-то, и раньше, но не было это доведено до абсурда, что ты совсем-совсем несешь ответственность за человека, которому ты подписал характеристику или дал рекомендацию. Это тоже, в общем-то, ограничивает выбор потенциальных кандидатов для замещения должности. А самое главное, вместо того чтобы повысить ответственность при назначении, этот подход фактически институционализирует кумовство: кого знаю – тому дам

бумагу, кого не знаю – даже и рисковать своей подписью не буду. И вот получается, что система сама себе искусственно ограничивает выбор.» (Интервью 12)

В большинстве случаев для участия в конкурсе и при поступлении на госслужбу необходимо сдавать экзамен. Экзамен не надо сдавать, если кандидат на вакансию поступает по распределению после обучения, по направлению на работу в госорганы, некоторым группам специальностей, определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также его не надо сдавать людям, ранее проходившим военную службу на воинских должностях. Один из респондентов смог детально вспомнить процедуру проведения экзаменов. По его мнению, такой экзамен может выполнять интеграционную функцию и помогает подготовиться к будущей службе.

Мы приведем большой фрагмент из интервью, из которого понятна вся процедура найма на госслужбу:

«Да, экзамены я сдавал. Есть базовый экзамен для госслужащих, он единый для всех. Состоит из 4-х вопросов: по Конституции один вопрос, по национальной экономике, по борьбе с коррупцией и еще вопрос по закону о госслужбе, по правилам и так далее. В принципе, высылают список вопросов и книжку по подготовке. Книжка, правда, очень старая, 2008 года, поэтому там все нужно было перепроверять... Но в принципе, по Конституции просто идут вопросы: о чем эта статья, другая, раздел про парламент, какие основные положения... О законе о госслужбе тоже все вопросы просто по тексту закона можно было отвечать, поэтому, в принципе, это учебное пособие было так себе... Экзамен проходит так: собирается комиссия, председателем этой комиссии является начальник [отдела] кадров, входят начальники управлений, директор департамента, начальник информационного управления входил. Человек пять, наверно, собирается, и просто [отвечаешь] по билету, как в университете на экзамене... Комиссия задавала вопросы, даже если все напишешь. ... Что касается экзамена, мне кажется, что в целом, это полезно, потому что реально я пришел и я закон о госслужбе хорошо знал, лучше,

чем коллеги, которые 15 лет работали. Это было очень полезно в плане работы, что ты сразу понимаешь приблизительно структуру правительства, особенно у нас, где много министерств, комитетов, кто выше, кто ниже, кто параллельно, кто сбоку. В принципе, для такого понимания и погружения, мне кажется, этот экзамен был неплох... Еще был один из элементов, самый первый, – это собеседование собственно с начальником управления, но он как бы просто смотрит на то, что называют soft skills, собеседование о том, насколько ты хороший, адекватный человек. В целом, внешне выглядит вроде как неплохо. С другой стороны, надо понимать, что если, допустим, ты понравился уже начальнику управления, то в большой степени все остальные этапы уже полуформальные, если ты откровенно не завалишь, не будешь говорить полную чушь на экзамене, то тебя возьмут.» (Интервью 10)

Помимо экзамена на поступление на госслужбу, другие испытания могут включать экзамен на знание компьютерных технологий, экзамен на знание иностранных языков, написание эссе по специальности, психологическое тестирование.

«Сдается экзамен на владение компьютерными технологиями, там он не очень сложный. И сдается еще... есть такой центр МВД, по-моему, где проверяют тебя на психологическую устойчивость, на реакцию, там психологи беседуют, как ты стресс переносишь, насколько у тебя IQ высокий. Короче говоря, тест длится часа 4 минимум, а может и больше.» (Интервью 15)

Кроме того, в процессе прохождения разных этапов испытаний при поступлении на госслужбу может быть проведена проверка лояльности. При этом личный опыт респондентов различался. Хотя многие утверждали, что преимущество при отборе на госслужбу получают кандидаты, демонстрирующие лояльность действующей власти, в некоторых случаях, по мнению респондентов, профессионализм перевешивал.

«Сейчас уже и не каждый может поступить, устроиться на работу. Сдаешь этот экзамен – и высшее руководство приглашает тебя к себе на беседу, задают

всякие вопросы. Например, хотят услышать, какие мы патриоты, что мы идем работать на госслужбу, потому что мы хотим очень большую пользу принести своему отечеству. Хотя, может быть, в столице и есть такие патриоты, но в нашем городе подавляющая масса шли, конечно, только за зарплатой, на первом месте стояла зарплата.» (Интервью 4)

«Когда человек становится госслужащим, ему надо сдавать экзамены на госслужбу. Помимо сдачи экзамена, были еще психологические анкеты. Это были традиционные HR-ные анкеты, на возможность работы в коллективе, на возможность решать сложные задачи, отношение к сотрудникам, к подчиненным, к руководству. Никакого оттенка... патриотизма условного – ничего такого не было.» (Интервью 5)

Как было сказано выше, конкурс на замещение должности госслужащих не является обязательным, но ведомственное регулирование может устанавливать, что при проведении конкурса на одну позицию может претендовать не меньше двух человек. Однако не редки ситуации, когда эти требования не удается выполнить.

«Но наибольшие сложности бывают именно при подборе пула. Бывает, что [в конкурсе участвует] готовый кандидат, когда конкурс объявляется под конкретного человека, либо подбор под требования, но не под конкретную задачу. [Отдел кадров] подбирает кандидатов из тех, кто в резерве, либо из тех, кто подал заявки, либо из тех, кого удалось привлечь для участия. Мне повезло, у меня на финальном этапе сотрудники соответствовали, в большей степени соответствовали, и тем критериям, которые я выставлял, и формальным [требованиям]. Когда подбор осуществляет отдел кадров, бывает, что в итоге пул хороший, но не соответствовал задачам. Я с таким лично не сталкивался, но знаю ситуации, когда так было.» (Интервью 9)

Многоступенчатый конкурсный отбор сам по себе не является гарантией найма максимально профессиональных и мотивированных госслужащих. Тем не менее, прозрачная

система отбора по заранее прописанным критериям повышает шансы на то, что кандидаты на государственную службу будут соответствовать требованиям вакансии. Конкурсный отбор также необходим, чтобы привлекать кадры с внешнего рынка труда, расширяя тем самым набор компетенций, которыми они обладают. Организация как внутреннего, так и внешнего конкурса на должность повышает качество человеческого капитала на государственной службе.

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Одним из показателей прогресса в создании разнообразной рабочей среды является отсутствие дискриминации на любых основаниях. Антидискриминационные положения прописаны в ст. 28 Закона «О государственной службе»:

«При поступлении на гражданскую службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами и не обусловленных спецификой трудовой функции либо статусом гражданского служащего, а также от принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь».

Хотя законодательно прописывается равенство всех групп при поступлении и прохождении государственной службы, на практике это равенство никогда не реализуется. Основная проблема в области государственной службы в Беларуси состоит в гендерном неравенстве, которое может быть описано двумя метафорами: «липкий пол» и «стеклянный потолок».

Первая метафора – «липкий пол» – используется для описания дискриминационной модели трудоустройства, которая удерживает определенную группу людей на нижних ступенях профессиональной шкалы. Чаще всего с такой практикой профессиональной дискриминации сталкиваются

женщины. Это распространенная ситуация в белорусском государственном управлении, где женщины составляют 69% государственных служащих, но только 46% всех женщин занимают какие-либо руководящие позиции¹. Чаще женщины не продвигаются выше должности главного специалиста, и их карьера на долгие годы застревает на этом уровне.

Вторая метафора – «стеклянный потолок» – описывает другой дискриминационный барьер. Это блокировка продвижения женщин, уже занявших достаточно высокие позиции в среднем звене управления, на самые высокие руководящие должности. Так, в белорусской государственной службе лишь 13,7% женщин являются руководителями организаций, тогда как доля мужчин-руководителей достигает 21,5%². В конечном счете и те, кто сталкивается с «липким полом», и те, кто уперлись в «стеклянный потолок», обнаруживают невозможность улучшить свое положение.

Интервьюируемые обращают внимание, что такая ситуация не только несправедлива, но также уменьшает разнообразие мнений и ухудшает взаимодействие между коллегами.

«Надо консерватизм убирать, стимулировать равенство гендерное в министерствах, это не очень правильно, на мой взгляд. Что-то в кадровой политике не так, когда у нас в одном министерстве работают одни женщины, а в другом практически одни мужчины. Это создает какие-то предрассудки при работе друг с другом.»
(Интервью 10)

«Женщин практически нет на руководящих должностях, и это не потому, что они неконкурентны, не потому, что они нехороши или недостаточно хороши. Тут, справедливости ради, нужно саму работу понимать, что не все женщины готовы выбирать карьеру и отказываться от семьи... Женщины до этой стадии не доходят, если

¹ Труд и занятость в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск, 2022. [Ссылка](#).

² Труд и занятость, 2022.

у них нет каких-то очень серьезных карьерных стимулов и ожиданий, поэтому увольняются. Плюс я знаю случаи, когда, выбирая на [руководящую] должность, у нас женщин обрезали просто исключительно по половому признаку, потому что там нужно и выпить где-то будет, или жесткое нужно что-то.» (Интервью 15)

Как видно, шансы женщин быть принятыми на работу в органы государственного управления высоки, а вот возможности карьерного роста – невелики.

Другие формы возможной дискриминации, например, по признакам национальной принадлежности, религии, или лиц с ограниченными физическими возможностями, не упоминались экспертами, но это не значит, что таких форм дискриминации на белорусской госслужбе нет.

Гендерная дискриминация, помимо морального и профессионального измерения, имеет еще одно важное для государственного управления последствие. Международные исследования, в том числе в недемократических странах, показывают, что увеличение доли женщин на государственной службе значительно сокращает проблему коррупции, причем как обыденного взяточничества, так и крупной коррупции (*grand corruption*)¹. В частности, исследование госзакупок в России показывает, что на среднем уровне чиновничества как мужчины, так и женщины считают коррупцию злом, но на высших должностях негативное отношение к коррупции обнаружено преимущественно у женщин². Ученые предлагают разные объяснение меньшей склонности женщин к коррупции. Они могут быть менее склонны рисковать своей репутацией и достигнутой должностью. Контрагенты-мужчины могут не доверять женщинам чиновникам как партнерам в коррупционных сделках. Наконец, это может быть просто усвоенная в культуре склонность женщин к «игре по правилам». В конечном счете для недемократических

¹ Dawson, S. Are women leaders less corrupt? No, but they shake things up. 2022. [Ссылка](#) [↗].

² Учёные НИУ ВШЭ: только госслужащие-женщины смогут побороть коррупцию в России. [Ссылка](#) [↗].

стран влияние гендера на успехи в преодолении коррупции ниже, чем в демократических. Больше, чем гендер, важно создание необходимых институциональных условий для преодоления коррупции. Тем не менее, не следует упускать из внимания и эту связь.

Таким образом, несмотря на наличие в различных законодательных актах положений, запрещающих дискриминацию и предвзятость по любым признакам, на практике действуют правила, которые не согласуются с этими требованиями. Требуется проводить более серьезную работу и обсуждение гендерной и других видов дискриминации и обеспечить разным группам равный доступ к услугам и трудоустройству.

Как видно, в Беларуси не создана меритократическая и свободная от nepотизма и других искажений система отбора и найма на государственную службу. Не сформирована также эффективная система формирования кадровых планов. Формально некоторые элементы отбора на основании заслуг и защиты от дискриминации зафиксированы в законодательстве. На практике эти нормы практически не выполняют свои функции.

СИСТЕМА ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ ПО СЛУЖБЕ

Справедливость и прозрачность оплаты труда государственных служащих лежит в основе четвертого принципа SIGMA.

Как было сказано выше, принципы SIGMA во многом опираются на теорию организационной справедливости¹. Организационная справедливость оценивается сотрудниками на основе результатов труда, организационных процедур и взаимодействия с руководством. Справедливое вознаграждение по результатам труда и прозрачные процедуры назначения являются ключевыми факторами эффективной политики управления человеческими ресурсами на государственной службе.

Организационная справедливость складывается из трех элементов: распределительная, процедурная и интеракционная справедливость. Распределительная справедливость отражает восприятие сотрудниками того, насколько справедливо распределяется вознаграждение (зарплата, премии, возможность профессионального развития) и накладываются санкции, то есть насколько вознаграждение отражает результаты работы каждого сотрудника. Процедурная справедливость относится к тому, насколько справедливы и прозрачны процессы принятия решений в организации. Если правила

¹ Folger, R., Cropanzano, R. Organizational Justice and Human Resource Management. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

и нормы воспринимаются как несправедливые – это демотивирует работника. Наконец, интеракционная справедливость связана с тем, как с человеком обращаются при процессе принятия решений, дает ли работодатель адекватную обратную связь, относятся ли к сотрудникам с уважением и достоинством. Интеракционная справедливость в некоторых случаях для сотрудников оказывается важнее, чем распределение ресурсов или организационные процедуры.

Принцип справедливого вознаграждения отражен в четвертом принципе SIGMA. Он предполагает законодательное обоснование заработной платы в соответствии с классами должностей. Предполагается, что система начисления заработной платы является прозрачной, четко определены процедуры и критерии оплаты труда государственных служащих, определено, из каких элементов складывается заработная плата. Этими элементами являются базовый оклад и различ-

ПРИНЦИП 4: Система вознаграждения государственных служащих основана на классификации должностей; она справедлива и прозрачна.

1. Справедливая и прозрачная система вознаграждения, включая классификацию заработной платы на основе системы классификации должностей, полный перечень переменных элементов заработной платы, надлежащее соотношение между фиксированной и переменной заработной платой и подробные положения, установлены в законодательстве для обеспечения согласованности, справедливости и прозрачности всей государственной службы. Положения о вознаграждении применяются на практике.

2. Пособия и льготы в дополнение к зарплате (например, семейные, арендные, образовательные, языковые пособия, пособия по болезни, материнству или несчастному случаю на производстве) установлены в законодательстве для обеспечения согласованности всей государственной службы и применяются на практике.

3. Обеспечивается равная оплата за труд равной ценности; избегаются любые виды дискриминации по признаку пола в оплате труда.

4. Возможности руководителей действовать на свое усмотрение в назначении различных элементов заработной платы, пособий и льгот отдельным государственным служащим ограничены для обеспечения справедливости, прозрачности и последовательности общей оплаты труда.

5. Система вознаграждения государственных служащих обеспечивает разумные условия для найма, мотивации и удержания государственных служащих с требуемыми компетенциями.

ные надбавки к нему. Доплаты, не включенные в базовый оклад, представляют собой переменную часть зарплаты.

Беларусское законодательство лишь отчасти соответствует этим критериям. Фиксированная часть зарплаты определяется «Инструкцией о порядке оплаты труда государственных служащих государственных органов»¹. Инструкция, в частности, устанавливает коэффициенты, на которые умножается базовый оклад для разных должностей. Коэффициент варьируется от 1,0 для госслужащих уровня специалиста городских, сельских и поселковых исполнительных комитетов до 6,7 для первых заместителей министра ряда ключевых министерств и 6,2 для прочих министерств. При этом должностной коэффициент для министров не прописан в инструкции. Базовый оклад устанавливается президентом. С другой стороны, эксперты отмечали, что сложившаяся система формирования переменной части оплаты труда не является прозрачной и не создает необходимых стимулов для повышения качества работы. Государственному служащему также назначаются надбавки за выслугу лет (от 10% оклада при выслуге свыше 6 месяцев до 40% от оклада для тех, кто отработал на госслужбе более 20 лет) и за ученую степень (5% за степень кандидата наук, 10% за степень доктора наук).

Таким образом, система вознаграждения на государственной службе в Беларуси складывается из постоянной и переменной частей, а также может складываться из монетарных и немонетарных стимулов.

Постоянная часть вознаграждения состоит из должностного оклада, надбавок, описанных выше, пособия к отпуску, равного двум должностным окладам. Переменная часть складывается из премий, выплат из средств, сэкономленных за счет вакантных должностей и других средств материального стимулирования.

¹ Инструкция о порядке оплаты труда государственных служащих государственных органов. Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 17 июня 2013 г. № 56 «Об оплате труда государственных служащих государственных органов».

В предыдущем исследовании мотивации белорусских госслужащих было показано, что только чуть более половины госслужащих отмечают, что их заработная плата связана с эффективностью их работы. При этом оценку эффективности, как правило, дает только непосредственный руководитель или руководитель организации, только несколько человек отметили, что эффективность их работы оценивают несколько человек¹. Тот факт, что почти половина госслужащих не видит связи между результатами их деятельности и вознаграждением, говорит о том, что правила материального стимулирования не являются понятными и прозрачными.

Зарплата зависит от должности и класса, повышение в классе и/или должности добавляет к зарплате некоторую сумму (порядка 100-300 рублей). Как отмечают эксперты, непосредственно при поступлении на госслужбу заработная плата не очень велика. Но в целом она обеспечивает достаточный уровень жизни, особенно вне столицы и при достижении определенного класса госслужащего.

«В целом у нас слабое финансирование госслужбы. Собственно, так же, как и всех остальных бюджетных организаций: врачей, учителей, работников культуры. Может быть, чуть-чуть лучше положение находится на фоне общих бюджетников. Если сравнивать с соседними развитыми странами, то, что наши госслужащие получают, – это слезы.» (Интервью 1)

Одним из значимых методов стимулирования работы на государственной службе является назначение классов государственной службы, которые одновременно отражают и продвижение по карьерной лестнице, и повышение заработной платы, и расширение доступа к неденежным инструментам стимулирования. Присвоение более высокого класса зависит от срока пребывания в должности, штатного расписания, а также решения вышестоящего начальства.

¹ Ромашевская, И., Рябова, Н. (2020). Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах. [Ссылка ↗](#).

Новый закон «О государственной службе» вводит систему классов с меньшим числом категорий (девять вместо двенадцати и высший класс, состоящий из трех рангов). В соответствии с этим законом, с 1 января 2023 года классы действующим гражданским служащим и поступающим на государственную гражданскую должность служащим будут присваиваться в соответствии с:

- реестром по государственной гражданской должности;
- приравнением либо соотносением классов, установленных в 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 реестре¹.

Присвоение того или иного класса не только предполагает надбавку за классность, которая устанавливается Инструкцией о порядке оплаты труда и опирается на размер базового оклада государственного служащего (устанавливается президентом). С классом госслужащего напрямую связана надбавка за сложность и напряженность труда. Кроме того, повышение класса может расширить доступ к другим благам, например, предоставить возможность воспользоваться различными жилищными льготами и субсидиями. Госслужащему могут быть предоставлены средства на компенсацию аренды жилья², может быть предоставлена государственная арендная квартира, возможность льготного строительства жилья и подобные привилегии. Как следствие, повышение класса, даже не связанное с переводом на другую должность, может повысить материальное вознаграждение госслужащего за работу. Повышение класса также повышает статус того или иного чиновника в иерархии и в системе государственного управления, что можно рассматривать и как нематериальную форму поощрения³.

¹ ВІРАТ. Обзор Закона Республики Беларусь «О государственной службе» 2022.

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 августа 2022 г. № 571 «О реализации Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе».

³ Филиппов, А. Механизмы стимулирования государственных служащих в Беларуси: как совместить несовместимое? 2016.

«Чем больше работаешь, тем больше классов получаешь. Соответственно, растет должность, растет оклад, растут какие-то надбавки. Хотя надо бы сделать оговорку, что какое-то время назад госслужба была не самым привлекательным местом для молодых людей, потому что им давали на старте мизерную зарплату, и это надо было быть большим-большим энтузиастом, чтобы на эту службу рваться и считать, что ты попал в достойное место. Со временем все меняется, соответственно, вырастают возможности, и я так понимаю, что последний закон, который недавно опубликован, наверное, эту проблему пытался, в том числе, решить.» (Интервью 1)

Переменная часть зарплаты складывается из премий за какие-то поручения и премий, которые выплачиваются из сэкономленного фонда заработной платы и зависят от того, есть ли в управлении/департаменте/отделе незаполненные ставки. Могут быть использованы и другие формы материального стимулирования. Переменные выплаты должны были бы стать базой для выплат на основе результатов, но на практике эти выплаты и госслужащими, и руководителем воспринимаются не как элемент стимулирования, а как часть обязательных ежемесячных выплат, задача которых – довести ежемесячный доход сотрудника до приемлемого уровня.

«Допустим, по республике зарплата госслужащего была неплохая. Можно было, например, позволить себе съездить отдохнуть. И, в принципе, базовые потребности закрыть спокойно. Не думать, что тебе не хватит денег на еду и одежду. Кстати, была разница между зарплатами начальника управления и специалистами, главными специалистами, причем, существенная разница... На меня пахали люди просто, мы одинаково работали, я все время думала, как компенсировать их усилия, выписывала премии. В целом, базовые потребности зарплата закрывала. Да, это вот, кстати, была одна из причин, по которым можно было еще держаться.» (Интервью 2)

«Никаких особых поощрений/наказаний, ничего такого именно в [название госоргана] особо не было.

Да, там периодически какое-то премирование было, но это начальник структурного подразделения писал, кого премировать за какую работу, это все подается руководителю раз в квартал. Но обычно вы не можете всех премировать. Вот должны выбирать: в этот раз этих премировать, в этот раз тех... Но в последнее время уже в 21 году было уже такое: повычеркивали из этого премирования людей, по которым были какие-то сведения, что они где-то подписались или еще что-нибудь такое сделали. Это было. Или, наоборот, не подписались где-нибудь.» (Интервью 5)

Кроме оплаты труда, руководство может поощрить работника другими способами: объявить благодарность, занести на доску почета, наградить грамотой, наградить ценным подарком или деньгами, наградить государственными наградами. В большинстве случаев почетный способ поощрения также сопровождается премированием.

Можно заключить, что система вознаграждения в Беларуси имеет несколько недостатков. Во-первых, существует значительная разница между стимулированием государственных служащих низшего и среднего звена и служащих высшего звена. Закон «О государственной службе» 2022 года, как и предыдущий, не предоставляет серьезных мер для стимулирования труда государственных служащих низшего и среднего звена, а также не устанавливает четких критериев оценки их деятельности. Как следствие, система вознаграждения государственных служащих не обеспечивает, как того требуют лучшие практики SIGMA, разумных условий для найма, мотивации и удержания государственных служащих с требуемыми компетенциями.

«НЕ БЬЮТ И ЛАДНО»

Исследования системы мотивации государственных служащих в зарубежных странах показывают, что материальное стимулирование является лишь одним из факторов, мотивирующих чиновников к работе. При том, что денежное вознаграждение и возможность предсказуемого карьерного роста являются, безусловно, важным фактором пребывания в должности, занятые на государственной службе выше

оценивают свою работу и готовы прилагать к ней больше усилий при выполнении ряда следующих условий¹:

1. Они высоко оценивают значимость своей работы, ощущают возможность повлиять на благополучие общества, имеют представление об ожидаемых результатах работы и несут ответственность за их достижение.

2. Госслужащим предоставлена определенная гибкость и свобода принятия решений, отсутствует детальная регламентация при хорошо сформулированных и определенных основных значимых целях.

3. Руководство способно устанавливать определенные стандарты работы и обеспечивать их выполнение. Умение руководителя поддерживать ровные отношения со своими сотрудниками играет важную роль в мотивации, однако способность поддерживать ровные отношения с сотрудниками является, по-видимому, более существенным условием высокой мотивации, чем способность руководителя устанавливать определенные стандарты для работы.

На мотивации госслужащих негативно отражается высокая степень специализации, стандартизации и формализации заданий, а также высокая степень централизации процесса принятия решений.

Коммуникация и мотивация в белорусской системе государственной службы в значительной мере опирается на систему наказаний в ущерб поощрениям. Механизмы «негативного» стимулирования прописаны в главе 10 Закона. Часть из этих ограничений определены достаточно четко и могут быть связаны с нарушением дисциплины и с нарушением различных ограничений, устанавливаемых законодательно. Другие носят размытый характер и предполагают наказание за совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе, то есть фактически наложение наказания отдается на усмотрение вышестоящего руководства.

¹ Филиппов, 2016.

Очень многие респонденты в данном исследовании обращали внимание как раз на широко распространенную систему негативного стимулирования, которую можно обобщить как «не бьют – уже хорошо».

«Руководство не ругало – все хорошо, значит. Все. Больше никакого [стимулирования]. Если тебя не распекают периодически – значит, все хорошо. Хвалили в редких случаях, это было праздником просто. Поэтому если тебя не бьют – все хорошо. Намылили голову тебе на планерке, допустим, в жесткой форме – понятно, что-то не так, мягко говоря. Это принцип госслужбы такой: не тырят – значит, хорошо все.» (Интервью 14)

«Поэтому в [название госоргана] многие вещи выглядели более пристойно, чем в других министерствах, и за счет того, что люди, которые там работают, конкурентоспособные. Большинство из них – очень образованные, талантливые, в принципе, все при них. В других госорганах даже расхожая фраза такая была: лучшее поощрение – это отсутствие наказания. И когда ты в такой парадигме живешь, то зачем к чему-то стремиться, потому что наказать тебя всегда накажут, а вот поощрить не поощрят.» (Интервью 15)

«Если касаться [вышестоящих структур], да, то там не хвалят. Там что бы вы ни сделали – все плохо. Там нельзя хвалить, наверное.» (Интервью 3)

На повседневную жизнь белорусского госслужащего оказывают влияние еще несколько факторов: отсутствие понимания стратегии развития государства, отсутствие ценностно значимых целей, которые необходимо достичь, отсутствие возможности повлиять на политику и ограниченность финансирования. Эту проблему отсутствия видения развития и, как следствие, отсутствие свободы действий, отмечают многие интервьюируемые.

«Демократическое государство подстраивается под запросы общества, и поэтому, как только общество видит, что происходящее не в их интересах, они меняют

[власть]. У нас такой обратной связи нет, поэтому это все работает на одного гражданина Беларуси. ...Я не хотел бы, наверное, чтобы госслужба у нас становилась частью политики, потому что госслужба – это все-таки инструмент, который должен обеспечивать эффективную работу всех государственных институтов [...], поэтому я вижу госслужбу как инструмент, но который должен иметь достаточно свободы. И люди, которые там работают, должны чувствовать достаточно свободы, чтобы видеть риски, анализировать их и предлагать разные варианты подстраивания под ситуацию или меняться, использовать какие-то возможности для того, чтобы это приносило благо для страны и для людей, чтобы она не была таким закостенелым инструментом, который только исполняет поручения сверху вниз.» (Интервью 15)

«Я помню по своим ощущениям, что когда я приходила на госслужбу с представлением, что там есть какие-то возможности сделать что-то классное, проект поддержать... И вот этот момент, когда я поняла, что просто мои желания, я их просто не успею реализовать, потому что огромный объем каких-то абсолютно разных поручений, которые ты закрываешь, ты просто исполнитель. Внутри какого-то там задания, поручения ты мог как-то повлиять на решение какого-то вопроса. Были моменты, когда приходили поручения абсолютно, я не знаю, кем сформированные. Ты получаешь бумаги и понимаешь, что, ребята, конец, если мы так сделаем, то... Тогда начинался творческий процесс. Я говорила, у меня была хорошая команда, и мы так: а как его закрыть, это поручение, чтобы не навредить конкретному учреждению или чтобы люди на местах могли это исполнить? Даже 5-летние госпрограммы формировались тоже, в принципе, формально, потому что кроме тех мероприятий, которые планировались, например, там очень сложно было что-то внести, новое привнести. Это все очень сложно воспринималось, и, по факту, возвращалась госпрограмма ... какой-то там позапрошлой пятилетки, только чуть-чуть с другими названиями. Ну вот такая немобильная, тяжелая, скажем так, машина. Система, в которой очень сложно было что-то поменять серьезно.» (Интервью 2)

Помимо ограниченных возможностей повлиять на государственную политику, непосредственное руководство также зачастую неспособно задавать стандарты работы и создавать стимулирующую среду. Как было указано выше, качество взаимодействия между руководителем и подчиненными, способность ставить понятные задачи играет ключевую роль для формирования мотивации госслужащих и эффективности их работы.

«Непрозрачность заключается, на мой взгляд, в субъективности принятия многих решений. Скажем, начальник, руководитель принимает то или иное решение. Да, он может посоветоваться с подчиненными, может не советовать – это его право, естественно, он берет ответственность на себя. Но все-таки, когда работаешь в таких небольших коллективах, как у нас, нужно, чтобы начальник объяснял свои решения и чтобы эти решения были прозрачны: как он пришел к этому, почему так, а не иначе.» (Интервью 6)

Предсказуемые карьерные лестницы, которые на долгосрочный период обеспечивают материальное и нематериальное вознаграждение государственным служащим наряду с меритократическим отбором, рассматриваются как один из важнейших элементов государственной бюрократии.

Работа в сфере государственного управления требует высокого уровня компетенций. Долгосрочная перспектива вознаграждаемого карьерного продвижения может в конечном счете повышать квалификацию. Одновременно, предсказуемость карьеры и ожидание повышения по результатам работы может в значительной степени снижать привлекательность единовременной наживы от коррупции. Построение адекватной системы вознаграждения и мотивации позволяет сохранять и развивать кадры, работающие в системе госуправления. Низкий уровень оплаты труда, ограниченные возможности карьерного роста, несоответствие функционала и вознаграждения приводят к тому, что квалифицированные кадры становится сложно удержать на госслужбе.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОССЛУЖАЩИХ

Пятый принцип SIGMA относится к профессиональному развитию. Профессиональное развитие государственных служащих предполагает наличие продуманной системы повышения квалификации, регулярную оценку результативности и налаженную обратную связь, продвижение по службе, основанное на объективных критериях и достижениях.

Принцип 5: Обеспечивается профессиональное развитие государственных служащих; это включает регулярное обучение, справедливую оценку работы, а также мобильность и продвижение по службе на основе объективных и прозрачных критериев и заслуг.

1. Регулярное профессиональное обучение признается правом и обязанностью всех государственных служащих; механизм обучения, обеспеченный достаточными ресурсами, разрабатывает и реализует программы обучения, разработанные с учетом потребностей в обучении конкретных целевых групп.

2. Принципы и подробные положения оценки деятельности установлены в законодательстве для обеспечения согласованности функционирования всей государственной службы. Оценка деятельности государственных служащих проводится регулярно.

3. Мобильность государственных служащих (прикомандирование, временный или обязательный перевод) поощряется, закреплена в законодательстве, основана на объективных и прозрачных критериях.

4. Функциональное продвижение государственных служащих (без отрыва от работы, горизонтальное и вертикальное продвижение) установлено в законодательстве, основано на заслугах и объективных и прозрачных критериях.

5. Положения, касающиеся профессионального развития, применяются на практике.

Прохождение специальной подготовки для государственных служащих является необходимым элементом развития профессионализма и компетенций чиновников.

Непрерывность профессионального обучения и переподготовки служит нескольким целям. На первом этапе госслужащие должны получить необходимые теоретические и практические навыки, необходимые для интеграции в систему госслужбы. К таким навыкам относятся знание своих прав и обязанностей, специальная профессиональная подготовка. По ходу развития карьеры необходимо участие сотрудников в программах повышения квалификации. Такое обучение также должно быть обязательным условием для продвижения в системе государственной службы. То есть программа обучения должна соответствовать требованиям для каждого уровня госслужбы.

ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

Главным условием профессионального развития является налаженная и продуманная система повышения квалификации. Многие направления государственной службы большого объема компетенций, опыта, современных знаний. Поскольку качественное госуправление является основой социального и экономического роста страны, то работники, занятые в этой сфере, должны регулярно получать новые знания и навыки, чтобы иметь возможность применить их в своей повседневной работе.

Регулярное повышение квалификации является также одним из ключевых элементов мотивации сотрудников. Одно из предыдущих исследований белорусских госслужащих показало, что возможность профессионального роста, участие в семинарах, тренингах и конференциях мотивирует работников и играет практически такую же важную роль, как денежное вознаграждение¹.

Хотя систему повышения квалификации в белорусской системе государственной службы нельзя назвать идеальной,

¹ Ромашевская, И., Рябова, Н. Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах. ВІРАРТ, 2020. [Ссылка](#).

респонденты, как правило, отмечали, что те курсы и программы повышения квалификации, в которых они участвовали, в целом отвечали своим задачам. Во-первых, все эксперты отмечали, что они регулярно в том или ином виде проходили повышение квалификации. Это могли быть курсы, организованные сторонними поставщиками образовательных услуг, курсы, организованные международными организациями, и курсы в рамках ведомственного повышения квалификации.

Нельзя однозначно оценить систематичность программ повышения квалификации. В некоторых ведомствах существовали продуманные, организованные системы повышения квалификации. В других была важна инициативность самого сотрудника, который мог запросить дополнительное обучение по тому или иному направлению. Нередки были ситуации, когда обучающие организации (чаще международные институты) инициативно, в рамках международной технической помощи организовывали обучение, и сотрудники получали возможность повысить квалификацию в рамках таких программ помощи.

«По крайней мере, по тем ведомствам, в которых я работал, был подход, где обучение являлось необходимым. Создается график чуть ли не ежегодный, ежеквартальный по повышению компетенций специалистов, и эти специалисты в обязательном порядке направляются [на повышение квалификации]. И если руководитель при формировании графика обучения своих сотрудников исходит из того, что уровень компетенций его сотрудников где-то не достаточен, требует повышения, то это позволяет отправлять одних на одно обучение, других на другое.» (Интервью 9)

«В принципе, отдел кадров должен организовывать обучение всех сотрудников – это есть в Законе о госслужбе, что они должны обеспечивать постоянное повышение квалификации. При этом повышение квалификации может быть совершенно любое. Там может быть записана и учеба в Академии управления, ... и курсы [международной организации]. Когда я в [название госоргана] работала, то там было это все очень четко. Вот они действительно раз в три года обязательно отправ-

ляли госслужащих на повышение квалификации в Академию управления. Они специально организовывали, договаривались, курсы чтобы для них были. А здесь, в [госоргане] была другая ситуация, потому что всегда очень много было с международными организациями каких-то таких взаимодействий и всякие семинары 2-3-х дневные, вот это все тоже засчитывалось. Такой вот системной простой схемы повышения квалификации не было.» (Интервью 5)

«Обучение было отличным просто, но оно никакого отношения не имело к сотрудникам [название госоргана], в том смысле, что оно осуществлялось сторонними организациями. Поскольку я не являлся экспертом в [определенной теме], но мне в этом нужно было разбираться, мне необходимо было понять, что это такое. Для этого нужно было получить хоть какую-то переподготовку, я ее проходил в сторонней организации. Также в [название страны] ездил и там проходил курсы, связанные с [определенной темой]. Это все были очень хорошие курсы, но подчеркиваю, они не сотрудники [госоргана]. В [госоргане] вообще не было и нет внутренних курсов повышения квалификации... Я не могу сказать, что это было, как сказать, позиция [госоргана], что надо обучать своих сотрудников. Основной акцент всегда был на работе, то есть, сотрудник должен работать, а времени было мало. И, соответственно, отпустить сотрудника на двухнедельные курсы – это было что-то типа поощрения, часто это было в рамках отпуска. Чаще всего все оплачивалось принимающей стороной, но, когда не оплачивалось, иногда [госорган] оплачивал что-то от себя, это проблема для всех организаций, которые не имеют собственных средств.» (Интервью 7)

Одним из недостатков системы повышения квалификации является ее недофинансированность, из-за чего руководитель подразделения может направлять на повышение квалификации только отдельных подчиненных.

«Меня отправляли [на курсы, организованные международной организацией], я проходил онлайн-курсы, потому что это по моей специализации. В принципе, у нас

руководство, особенно в департаменте, очень это все поддерживало для молодежи. Единственно, что там чередовались, условно, на один семинар шел один человек, на следующий семинар – другой, потому что обычно по одному человеку из министерства отправляли, поэтому небольшой конкурс был.» (Интервью 10)

«У нас были хорошие связи с коллегами постоянно. Исторически так сложилось: мы ездили на обучение неоднократно, у нас были хорошие партнерские связи с центром обучения в [название страны ЕАЭС], и мы регулярно туда ездили. У нас часто было два мероприятия в год, соответственно, были очень хорошие контакты. С зарубежными – да, были взаимодействия чаще на международных конференциях. В нормальный период, доковидный, таких мероприятий проводилось достаточно много. И, как правило, люди ездили, как-то посменно ездили. То есть не было такого, что один посещал все мероприятия, старались как-то разделить. Потом ковидный период – и, соответственно, взаимодействие сошло на нет практически.» (Интервью 14)

Качество курсов повышения квалификации большинство респондентов оценивали высоко, хотя случались и ситуации, когда преподаватели не обладали достаточным уровнем компетенций.

«...Понравились курсы, замечательные преподаватели были. ... Видно было, что эти преподаватели, они нас как-то настраивали, что все-таки что-то менять надо в нашей структуре. Приезжала с этих курсов, с Академии управления, просто окрыленная всякий раз. Всякий раз хотелось горы свернуть, что-то такое вот сделать. [...] Последнее время были еще платные курсы в [название госоргана], скажем так, это уже было другое. Ребята там немножко отдаленные – небожители. Мы на земле, а они – небожители. И очень часто они не разъясняли, а больше в заблуждение вводили своими вопросами. Им прямо тяжело было. Мы на лекциях пытались задать вопрос в конце, а потом звонок – и все, и преподаватель уходил скорей за дверь, потому что они боялись наших вопросов – это было видно. Мы обсуждали ситуацию, что

эти курсы были бесполезные, конечно. Но хороши они были тем, что можно было потом позвонить кому-то из [преподавателей], рассказать свою ситуацию, попросить разъяснение, например, законодательства какого-то, как применить какую-то норму. Вот хорошо было тем, что это давало возможность [завести] знакомство и потом непосредственно обращаться с какой-то проблемой. Вот только этим, а сразу они объяснить ничего не могли. Они работали с другими вещами.» (Интервью 3)

Программы повышения квалификации решают еще одну важную задачу: они способствуют выстраиванию горизонтальных связей и обмену опытом.

Таким образом, система повышения квалификации обладает как достоинствами, так и недостатками. С одной стороны, в ней отсутствует системность, отмечается недофинансированность программ обучения. С другой стороны, повышение квалификации в той или иной мере охватывает практически всех госслужащих и в некоторой степени решает свои задачи – повышения уровня компетентности. Более высоко респонденты оценивают обучение в рамках международной технической помощи, а экспертам, которые проводили обучение на местах, по мнению бывших госслужащих, иногда не хватает компетенций и навыков ведения такого обучения.

Повышение квалификации является важным элементом долгосрочной мотивации госслужащих.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ

Вопросы профессиональной мобильности являются одними из самых широких и сложных в сфере управления кадрами на государственной службе. Многие госслужащие ценят в работе устойчивость своего положения и предсказуемость карьерного пути. Одновременно такая стабильность является сдерживающим фактором в развитии и профессионализма, и карьеры.

Профессиональная мобильность госслужащих может осуществляться по двум направлениям: горизонтальная

(ротация) и вертикальная (повышение/понижение в должности). Горизонтальная мобильность может включать как переход по должностям одинакового уровня внутри одного ведомства, так и между ведомствами.

Вертикальная мобильность означает повышение (понижение) в должности. Как показывает анализ законодательства и подзаконных актов, процедурные аспекты профессионального роста являются одним из самых слабых элементов системы госслужбы. Существует принципиальный разрыв, закрепленный в законодательстве, между назначением на рядовые должности госслужащих и на руководящие посты.

Как было сказано, для лиц, занимающих руководящие должности, не действуют стандартные процедуры. Их назначение и перемещение происходит вне конкурса и согласовывается решениями президента. Оценка их деятельности зависит в большей степени от субъективной оценки небольшой группы людей, а не от объективных показателей результативности. Такой подход создает условия, чтобы контролировать указанных лиц, лишиться их деятельность творческого подхода и инициативы, а также в значительной степени обесценить профессиональные достижения.

На практике, вертикальная мобильность на госслужбе (за исключением руководящих должностей) определяется не столько профессиональными достижениями сотрудника, сколько возможностями штатного расписания и наличием «нужных» связей. Хотя профессионализм и компетенции при передвижении по средним уровням карьерной лестницы могут приниматься во внимание, факторы, не связанные с профессионализмом, часто превалируют при принятии решений о продвижении по служебной лестнице.

«Мне мой шеф говорит: «Ничего страшного, мы попытаемся тебя в течение года поднять». Мы подали документы, и снова управление кадров сказало: нет, рано, чего это вдруг, там нужно проработать в этой должности столько-то лет, а он только полгода работает... Опять же, если сотрудник плохой, то за него никто не будет и впрягаться, либо он сам, если у него у самого хорошие связи наверху. Он, конечно, может попробовать и сам, как через

голову своих начальников, но это рискованно. Но в целом, если ты показываешь результат, если тебя видят, что ты стараешься, ... что эффективный, что-то умеешь, то, естественно, мотивация, чтобы тебя повысить, будет выше.» (Интервью 15)

«Так просто вот, например, одного снять и поставить нельзя. Ты сидишь целенаправленно, пока кто-то не уйдет на пенсию. Или пока сам наконец-то все-таки решишься и уйдешь. Много очень пенсионеров было. Их держали всегда на случай оптимизации. Много было пенсионеров всегда, потому что на государственную службу из молодых, в принципе, никто и не рвался-то идти. Изначально, получается, там заработная плата невысокая, это потом уже, по мере того как у тебя появляется какой-то стаж, классность, тогда уже были какие-то очевидные деньги. А так... Вот поэтому такой конкуренции не было.» (Интервью 11)

«Продвижение по карьерной лестнице... Как сказать? Если ты чей-то родственник – тебе будет легче, в зависимости от того, какой ты родственник. Так получилось, что пришла сотрудница после университета, по распределению, и она очень быстро стала двигаться по карьерной лестнице. Да, толковая, но слишком быстро. Потом оказалось, что кто-то из ее очень близких родственников дружил с [руководящая должность]. Остальные сидят, она ничем не отличается, но очень у нее был карьерный взлет быстрый. А вообще еще очень желательно [быть] правильным идеологически. Иначе тебе будет все закрыто.» (Интервью 13)

Горизонтальная мобильность также затруднена. Ведомственная изолированность приводит к тому, что в каждом госоргане формируется собственный набор требований к определенной должности. При том что существует ведомственная и профессиональная специфика, горизонтальные переходы и ротация госслужащих между различными госорганами могли бы обогащать рабочие места. Но в силу плохо налаженной коммуникации между ведомствами такие переходы затруднены. В рамках одного ведомства переходы (ротация) могут быть организованы проще, но и там во

многих случаях нет четко прописанной процедуры. При этом респонденты подчеркивали полезность таких переходов.

«Практика ротации, на мой взгляд, очень полезна. 3-4 года в одной должности – не больше. И смена места работы идет на пользу, это придает силы, куда двигаться. Лично для меня это всегда был как шаг вперед, что-то новое и интересное. У меня есть такие знакомые, которые так всю жизнь работают, и их это все устраивает. Лично для меня сроки ротации способствовали тому, чтобы и взгляд не замыливался, и что-то поменять.»
(Интервью 6)

«Я считаю, что ротация в принципе необходима как горизонтальная, так и вертикальная. Ротация для работника после 3 лет хотя бы незначительная обязательна. В противном случае эффективность, я считаю, снижается. Ротация повышает и заинтересованность работника, и снижает выгорание, и появляется возможность каким-то образом его открыть, повысить компетенции. Я сам в какой-то период времени работал без существенных изменений по направлениям деятельности и видел негативное. Второй момент: мобильность может иметь и негативный эффект, если производится без предварительного или одновременного повышения компетенций, т. е. обязательного обучения. Когда компетентный специалист на одном направлении, не получив дополнительных знаний, на другом направлении снизит эффективность структурного подразделения в целом. Поэтому в целом я «за», но я предполагаю, что ротация должна быть подготовлена как на уровне компетенций, так и на уровне дополнительного отбора и требований.»
(Интервью 9)

Как видно, и институционально, и процедурно профессиональное развитие на государственной службе затруднено. Нормативно заложены разные требования к рядовым госслужащим и к руководящему составу. Такое разделение приводит к тому, что на высшие должности назначение носит исключительно политический характер и предполагает не столько профессионализм и знание специфики работы,

сколько полную подконтрольность руководству страны и готовность выполнять любые поручения.

Подводя итог, отметим: профессиональное развитие государственных служащих носит фрагментарный характер. Повышение квалификации, оценка результатов деятельности практически не учитываются при карьерном продвижении госслужащих. Ведомственная раздробленность проявляется в практике повышения квалификации, аттестации и продвижении по службе. При поступлении на госслужбу не проводится специального обучения, а подготовка специалиста ограничивается сдачей экзамена госслужащего. Поскольку существует большая категория лиц, для которых экзамен не является обязательным, этот инструмент тоже не в полной мере может подготовить нового сотрудника к службе. В некоторых госорганах программы аттестации носят более систематический характер, в других – формальный. Та же проблема существует в отношении мобильности госслужащих. Нет процедурных рамок мобильности, нет четких стандартов и руководящих принципов продвижения. Отсутствие слаженной системы повышения квалификации, ведомственная разделенность, подчиненность кадровых решений не нуждам службы, а штатному расписанию, также не способствуют эффективной работе системы государственного управления.

ДОБРОСОВЕСТНОЕ ПОВЕДЕНИЕ ГОССЛУЖАЩИХ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Шестой принцип SIGMA обсуждает меры борьбы с коррупцией на государственной службе. Коррупция имеет множество проявлений, и неправильно ассоциировать ее только со взяточничеством, как это часто бывает в обыденном понимании.

Согласно белорусскому законодательству, низовая коррупция, которая включает в себя дачу и получение взятки, коммерческий подкуп и другие формы злоупотребления полномочиями, является уголовным преступлением. Кроме того, в законодательстве существует ряд превентивных мер, которые должны предупредить коррупционное поведение госслужащих.

Апеллируя именно к бытовому понятию коррупции, президентский пост занял Александр Лукашенко. И на протяжении всего периода правления его риторика полна антикоррупционных тезисов. И хотя правительство заявляет, что борьба с коррупцией является одним из приоритетов, на деле политическая коррупция разного рода только растет, что подрывает доверие граждан к правительству и государству.

ПРИНЦИП 6: Приняты меры по поощрению добросовестности, предотвращению коррупции и обеспечению дисциплины на государственной службе.

1. Существуют эффективные, адекватные правовые положения и институциональные механизмы и инструменты для продвижения добросовестности и предотвращения коррупции на государственной службе.

2. Коррупционное поведение государственных служащих криминализировано в Уголовном кодексе.

3. Основные элементы дисциплинарной процедуры (включая презумпцию невиновности, соразмерность дисциплинарного взыскания и нарушения служебных обязанностей, право на получение юридической помощи, право на апелляцию, право быть выслушанным во время апелляции) и основные процедурные шаги (включая возбуждение процедуры, беспристрастное расследование фактов, заслушивание соответствующего государственного служащего, органы, участвующие в возбуждении процедуры, принятие решения и пересмотр) установлены в законе для обеспечения последовательности во всей государственной службе.

4. Составлен каталог дисциплинарных санкций для обеспечения пропорциональности между проступком и соответствующей санкцией.

5. Право государственного служащего обжаловать несправедливые дисциплинарные санкции обеспечивает юридическую предсказуемость решений, беспристрастность и отсутствие политического вмешательства.

6. Положения, касающиеся добросовестности, дисциплины и предотвращения коррупции, применяются на практике.

КОРРУПЦИЯ

В части низовой коррупции Беларусь долгие годы выгодно отличалась от своих ближайших соседей. Так, в 2020 году среди стран региона выше среднего – 43 балла по Индексу восприятия коррупции – получали только Грузия (58 баллов и 45 место из 180 стран), Армения (49 баллов и 60 место) и Беларусь (47 баллов и 63 место из 180 стран). Остальные постсоветские страны по индексу восприятия коррупции находились значительно ниже¹. Но к 2021 году значение индекса для Беларуси упало до 41 балла, то есть ниже среднего. Это движение вниз хорошо иллюстрирует ограничения модели борьбы с коррупцией «сверху вниз». Если борьба

¹ Corruption Perception Index. 2021. [Ссылка](#) ↗.

с коррупцией зависит от прихотей авторитарного лидера или режима, который ограничивает свободу слова и доступ к правосудию и не допускает критики, оппозиции или политической конкуренции¹, – в таком случае предполагаемые успехи борьбы с коррупцией оказываются иллюзорными, а репутация страны, которая успешно борется с коррупцией, оказывается подорвана.

Частично низкий воспринимаемый уровень коррупции интервьюируемые связывают с правовой культурой населения Беларуси.

«Я думаю, что у нас меньше коррупции, чем в той же России или Украине. То есть у нас, в принципе, народ сам более законопослушный и больше ориентирован на соблюдение каких-то требований. Но, с другой стороны, мы знаем о случаях коррупции и в разных министерствах-ведомствах. Это значит, что все эти наши антикоррупционные законы, так же, как и требования к госслужащим, далеко не всегда срабатывают. Возможности для злоупотребления есть, и, при желании, в любом месте их можно найти. И, соответственно, у госслужащего всегда есть такой соблазн, условно говоря, где-то включиться в эту коррупционную игру либо не включаться. Дальше это уже зависит от конкретных обстоятельств, конкретной позиции, конкретного человека.» (Интервью 1)

Далеко не каждая позиция государственного служащего обладает коррупционным потенциалом. В том, что коррупция существует, бывшие госслужащие не сомневаются. Значительная часть повседневной работы государственных служащих не связана непосредственно с работой с населением и бизнесом, поэтому возможностей для коррупции в обыденном представлении, для взяточничества у них нет. С другой стороны, запутанность и множественность процедур, непрозрачность процесса принятия решений создают условия, при которых проблемы необходимо «решать», то

¹ Vrushni, J., Kukutschka, R.M.B. 2022. CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy. Transparency International. [Ссылка](#).

есть пользоваться личными связями и неформальными практиками для достижения целей. Необязательно эти цели будут носить непропорциональный характер, хотя и использование связей для собственной выгоды также не исключено.

«Коррупция наверняка существует. К нам периодически раз в год приходил отчет Генпрокуратуры по каждому направлению из сферы, где все это фиксировалось, была информация об определенных ситуациях в каждой отрасли, сфере. Но сказать, чтобы это было очень [развито] в белорусской системе – не сказал бы...» (Интервью 14)

«Вы знаете, очень сильно зависит от места работы. По моей работе у меня не было вообще в принципе никаких таких прав или возможностей, за которые меня можно было бы как-то... заинтересовать.» (Интервью 5)

Антикоррупционное законодательство в Беларуси разработано и довольно подробно регулирует процедуры и правила поведения государственных служащих. Его знание рассматривается как условие для поступления на госслужбу и контролируется на экзамене. Закон «О борьбе с коррупцией» содержит перечень коррупционных действий, вводит норму обязательного декларирования доходов госслужащего и членов семьи, а также другие ограничения. Обязательство государственного должностного лица и лица, претендующего на занятие государственной должности, оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа.

«Кстати, насчет подарков. Там же прописано, что мы не имеем права ни заниматься какой-то коммерческой деятельностью, ни принимать какие-то подарки в какой-то сумме и тому подобное. Но это же имеет место быть, это же очевидно.» (Интервью 11)

«Насчет коррупции. У нас и комиссия существовала, и в Законе о госслужбе [было сказано], что нам нельзя было заниматься предпринимательской деятельностью, а сумма подарка не должна превышать какой-то [максимальной суммы]. ...Мы знали о каких-то ограничениях,

но у нас не было прецедента, по крайней мере, в моем кругу я нарушений каких-то не помню.» (Интервью 2)

«Я знаю, конечно, и про случаи проведения госзакупок не совсем законными методами кое-где, но непосредственно я с этим не сталкивалась. То есть это истории от меня более далекие, я знаю об их существовании, мне рассказывали и такое, но эти истории не настолько стандартные...» (Интервью 5)

«Да, у нас недавно на всю республику прогремел случай, был очень сильный скандал, чуть не слетело руководство – с трудом удержались. Там со всякими тоже последствиями: выговорами и прочим, начальника отдела сняли с должности, конечно. Человек у нас сейчас сидит.» (Интервью 4)

Главной проблемой Беларуси является не обыденное взяточничество, а крупная коррупция, сосредоточенная в высших эшелонах власти (*grand corruption*). Крупную коррупцию определяют как злоупотребление властью на высоком уровне, которое приносит выгоду небольшой группе людей и причиняет широкомасштабный вред людям и обществу. Так происходит захват государства (*state capture*), когда влиятельные лица или группы захватывают контроль над процессом принятия решений в стране и используют коррупционные средства, чтобы обойти правосудие.

Как видно по событиям последних лет, выстроенные вертикальные административные отношения практически не сталкиваются с законодательными и судебными сдержками и противовесами. Государственный контроль и плотные связи с отдельными представителями бизнеса способствуют извлечению ренты и ухудшают условия ведения бизнеса для людей, не имеющих «нужных связей». Такой вид коррупции называется кронизмом (предоставление властных преимуществ друзьям и доверенным лицам). В отличие от nepotизма, который больше опирается на родственные связи, кронизм опирается на дружественные и приятельские связи в среде политиков.

«Я всегда шутил, что мне тут не за что давать взятки, ибо работаю с коллегами из других управлений... Она [коррупция] определенно существует. Принимаются указы, в которых однозначно видно, что кто-то становится привилегирован по вопросу уплаты налогов или выделения земельных участков, или чего-то еще. И когда половина текста такого документа будет «ДСП», когда инвестиционный договор будет либо закрытым, либо тоже наполовину «ДСП», то, соответственно, возникают вопросы. Это логические умозаключения: если что-то непрозрачно, за это человек получает какие-то преференции. Соответственно, я бы по своим ощущениям и госслужащего, и просто белоруса сказал бы, что бытовая коррупция у нас [небольшая]... Дальше мы упираемся в то, что все непрозрачно, все без сдержек и противовесов, все по решению одного человека. Соответственно, даже если за руки словили [госслужащего] за взяткой в 2 млн долларов и, с согласия президента, никто не возбудит уголовного дела, то что бы ни было прописано в законе, который у нас не такой уж плохой, с точки зрения международных стандартов, если это не работает на практике, то не важно, что там написано в законодательстве... Комиссии по противодействию коррупции, которые созданы при органах, они, естественно, имеют номинальный характер. В отсутствие гражданского общества, какие представители гражданского общества могут входить в такие комиссии?.. Тут все переплетается. Общественного контроля за вопросами коррупции нет. Внутренний контроль есть только за такими бытовыми моментами, чтоб инспектор какой-нибудь не брал взятки за свои должностные полномочия. Вся коррупция она перетекает на более такой высокий уровень, и это уже такая республиканского уровня коррупция.» (Интервью 8)

«Я бы сказал, в том, что касается классического, киношного понимания – деньги дали и что-то толкаешь, такого не очень много. Это не очень распространено. Гораздо больше вопросов, наверно, 90% вопросов решается скорее личными связями либо параллельными, министр с министром друг друга хорошо знают и что-то могут [друг для друга сделать], или министр с каким-то

человеком знаком и [что-то для него делает]. Просто не за деньги, а скорее на таком общем прошлом, услуга за услугу.» (Интервью 10)

«По сути дела, схема построения госслужбы, когда очень много дискреционных полномочий у чиновника, это одна большая серьезная коррупционная составляющая. Другое дело, что массовая история касается местной исполнительной власти, потому что они чаще распределяют блага на земле.» (Интервью 12)

Хотя процедуры антикоррупционной политики прописаны законодательно, они не применяются к наиболее влиятельным чиновникам, и потому крупная коррупция является нормой. Но если даже возбуждаются дела против чиновников и бизнесменов, расследование и судебное рассмотрение таких дел не является беспристрастным. В отсутствие независимости судов и гражданского контроля борьба с коррупцией остается лишь риторикой, а не реальным действием.

ОТСУТСТВИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Основным организационным условием кронизма является непрозрачность политических процедур. И именно на эту особенность белорусского политического процесса постоянно обращали внимание респонденты. Все программы и попытки увеличить прозрачность управленческих процессов были свернуты в последние годы. Респонденты из интервью в интервью говорили о том, что увеличивается количество документов, имеющих гриф «для служебного пользования», сложнее становится получить информацию, непосредственно связанную с выполнением служебных обязанностей.

«...Сегодня под коррупцией понимается практически все, начиная от шоколадки и заканчивая бутылкой коньяка. Все воспринимается как взятка. Поэтому, с одной стороны, такой жесткий формальный контроль, с другой стороны – если берут, то уже не шоколадку, а тысячами или десятками тысяч, как кто сможет. Наверное, здесь можно говорить о прозрачности, потому что прозрачности нет в работе, а соответственно, есть

возможность принятия каких-то запретных, закрытых, не совсем публичных и прочих решений. И я понимаю, что нынешняя ситуация закрытости информации – она этому только способствует.» (Интервью 1)

Прозрачность процедур государственной службы, прозрачность процесса принятия решений являются необходимым условием преодоления коррупции. Транспарентность в политическом процессе означает отсутствие секретности, открытость и публичность деятельности политиков, законодателей, органов судебной власти и государственных служащих. Этот универсальный принцип информационной открытости закреплён в Конституции.

Транспарентность означает открытость и доступность законодательства, в том числе проектов нормативных актов, открытость статистики и другой информации о деятельности органов власти. Транспарентность государственной службы подразумевает и возможность, и потребность в открытии информации о своей деятельности, поскольку повышает управляемость. Но и у общества должна быть возможность и необходимость в доступе к информации о деятельности и результатах работы государственных органов. Необходимым условием транспарентности является наличие качественной информационной системы, охватывающей все направления государственной службы.

«Нужно сказать, что в последние годы достаточно много было сделано, чтобы наладить электронный документооборот в рамках госслужбы. В принципе, создана внутренняя система коммуникации и распространения информации, предоставления данных и создания баз данных статистических. Они для публики сегодня закрыты, но для госслужбы они, я думаю, доступны... Хотя, как я понимаю, увеличилось количество документов, которые имеют грифы «ДСП»... И самые чувствительные вещи по-прежнему в зону публичного внимания не попадают. Таких документов сегодня становится на порядок больше, что тоже ставит большой вопрос о транспарентности госслужбы и о том, что она должна работать в открытом режиме, она должна работать для народа, соответствен-

но, народ должен знать, чего она там решает, кому какие привилегии раздает. А у нас все эти вещи в закрытом режиме существуют». (Интервью 1)

Отсутствие стратегии государственного управления, необходимость работать на решение немедленных задач, оказание поддержки только определенным направлениям бизнеса и отдельным предприятиям в ущерб другим провоцирует практику сокрытия и даже фальсификации реальной информации.

«Поверьте, оно работает так: если дана установка «повсевную начать!» – мы все начинаем. Если дана установка «чего-то нам не хватает, давайте будем анализировать площади» – мы все начинаем это все подделывать под то, что как должно было быть. Я имею в виду показатели подстраивать. А потом мы начинаем искать тех, кто же это был виноват в том, что... [появились] приписки. Так это идет на районном уровне, на областном и потом в целом. И потом мы ищем виновных или назначаем их, в конце концов. Поэтому система, мне кажется, везде одинаковая. И потом мы все это делаем – составляем эти сводные показатели, мы еще их и скрываем... А вот вы представляете, когда вот вы сидите на приеме, а человек звонит и говорит: «А вы можете сказать, какая заработная плата в торговле на таком-то предприятии?» – а я не имею права сказать, я подписалась о неразглашении данных. Вся информация только под грифом «ДСП». (Интервью 11)

«Я говорила, транспарентности [не хватает]. Как-то очень часто [бывали ситуации], когда хотели для кого-то создать более комфортные условия или кого-то поддержать или помочь, это просто закрывали ДСП, или «документом ограниченного пользования». Помогали предприятиям, чтобы остальные субъекты хозяйствования не видели этой информации.» (Интервью 13)

Для того чтобы получить доступ к информации, государственным служащим и самим иногда приходится идти на разнообразные ухищрения, например, на использование

косвенных данных, судебную практику или получение дополнительных привилегий для доступа к информации.

«Я бы добавил больше прозрачности. Прозрачность – вообще ни сегодня, ни вчера в госслужбе [не существовала]. Принято все дээспэснить, скрывать... У меня был нужный уровень доступа. Но в целом проблема есть.» (Интервью 7)

«Я думаю, что это общая тенденция, когда в целом скрывают ту статистику, из которой можно сделать нелицеприятные выводы для режима, и публикуют ту статистику, которая может произвести впечатление на обывателя. Я бы, наверное, это так сформулировал. Потому что возможность [публиковать] есть – нету желания... Прямого доступа к базе нету у нас, но есть у коллег, которые как раз таки готовят более обширную аналитику по разным вопросам. Поэтому, если что-то нужно было, то мы узнавали. Плюс – по конкретному запросу, если надо было, администрация писала в тот же [вышестоящий орган], что дайте статистику, потому что статистика могла быть укрупненная, а надо было, допустим, с разбивкой по каким-то категориям. Часть они давали, часть они отвечали, что такая не ведется, может быть сделана, допустим, вручную в такие-то сроки, или вообще невозможно ее предоставление.» (Интервью 8)

«Чаще всего я так искал [информацию]: берешь какой-нибудь основной документ [нормативный акт] и ищешь в правовой базе, а дальше по перекрестным документам. Сейчас у нас больше закрытых документов, которые нигде не афишируются, нигде не публикуются. Но даже если не будет самих документов, будет правоприменительная практика – когда это рассматривалось, комментировалось.» (Интервью 9)

То, с какой частотой интервьюируемые инициативно говорили об отсутствии прозрачности и процессов принятия решений, и документов, непосредственно касающихся их деятельности, подчеркивает, что отсутствие данных и информации является большой проблемой в системе белорус-

ской государственной службы. Эту ситуацию они увязывали с двумя основными факторами: необходимостью «держать лицо» перед вышестоящими контролерами и коррупционным потенциалом, который заключен в сокрытии информации.

Как и во многих других случаях, борьба с коррупцией в Беларуси прописана лучше на бумаге, чем реализуется на практике. Главной проблемой остается непрозрачность и недостаточная подотчетность государственных органов. Правоприменительная практика в отношении коррупции произвольна и не предполагает следования каким-либо законным публичным процедурам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экономическое благополучие страны неотъемлемо связано с качеством государственного управления. Государственные и административные организации, которым свойственен наём на меритократической основе, предсказуемые долгосрочные карьерные перспективы, использование понятных и прозрачных процедур принятия решений эффективнее других стимулируют экономический рост¹.

Многочисленные исследования систем государственного управления показывают, что все его элементы взаимосвязаны. Меритократический отбор, основанный на обучении и конкурсе, способствует формированию подготовленного аппарата, который разделяет организационные цели и одновременно не формирует стимулов для коррупции. Предсказуемая карьера и зависимость вознаграждения и продвижения по ступеням карьеры от результата создает стимулы к повышению профессиональной квалификации и опять же снижает стимулы для коррупционного поведения. Все эти элементы должны быть организованы при помощи четко определенной стратегической, разделяемой членами организации цели или политики и поддержаны другими институтами – беспристрастным и профессиональным судом, гражданским участием и контролем независимых средств массовой информации.

¹ Evans, P. and Rauch, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth, American Sociological Review, 1999, 64(5).

Как было показано, методика SIGMA предлагает детальную операционализацию требований к построению государственной службы исходя из принципов хорошего/надлежащего управления. В данном отчете была предпринята попытка оценить белорусскую систему государственной службы по шести параметрам: (1) наличие стратегической цели и политики, (2) адекватность и четкость государственной службы, (3) отбор и наём, (4) система вознаграждения, (5) профессиональное развитие и (6) добросовестное поведение госслужащих.

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, значительная часть элементов и принципов SIGMA в сфере государственной службы реализованы частично или вовсе противоречат принципам хорошего управления.

Одна проблема возникает в связи с разрывом между формальными правовыми нормами и их реализацией на практике. Например, хотя законодательно прописаны принципы меритократического отбора, на практике регулярно встречается наём на основе кооптации и nepотизма. Хотя законодательство содержит принципы построения карьеры на государственной службе, вознаграждение длительное время остается неконкурентоспособным и не зависит от получаемых результатов. Хотя в риторике руководства постоянно подчеркивается необходимость добросовестного поведения, на практике постоянно наблюдаются случаи крупномасштабной ненаказуемой коррупции в кругу приближенных людей. Подробнее итоговая оценка по каждому элементу SIGMA представлена в приложении.

Другая проблема, как показал отчет, связана с противоречием государственной политики и законодательства в области госслужбы принципам хорошего управления. Так, в существующем законе слишком широко определены границы государственной службы, в силу чего сейчас к госслужащим относят и работников военизированных

служб. Также законодательство прямо закрепляет разные принципы отбора и найма на рядовые и на руководящие должности на госслужбе.

Таким образом, в данном отчете проанализировано текущее состояние белорусской системы государственной службы и показано, что у нее есть как сильные стороны, так и недостатки. Проведенный анализ необходим для разработки программы изменений с опорой на европейские принципы лучших практик.

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. Условием повышения качества государственного управления является деполитизация системы государственной службы. Деполитизация может и должна касаться как непосредственно госуправления и госслужбы, так и, в более широком смысле, всей политической системы.

Деполитизация предполагает реализацию ряда практических шагов: 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 и, как следствие, 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 избавленным от существующих сейчас 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. Существующая в Беларуси система материального стимулирования государственных служащих не способна привлечь молодую талантливую молодежь. Повышение

доходов происходит преимущественно ближе к концу пребывания на госслужбе. Хотя система классов в значительной степени обеспечивает предсказуемость карьерного пути госслужащих, она должна быть скорректирована, чтобы повысить привлекательность госслужбы для молодых сотрудников.

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

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

Таблица. Оценка системы государственной службы в соответствии с принципами SIGMA

	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 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		В законе принято широкое определение госслужбы: включены военизированные органы, а также политические избираемые органы

	Сильные стороны	Недостатки
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		
Регулярное профессиональное обучение по потребностям конкретных целевых групп	Регулярность обеспечивается	Потребности целевых групп обеспечиваются частично. Это связано и с ограниченностью предлагаемых учебных программ и недостатком ресурсов на приобретение необходимой обучающей программы
Публичные принципы оценки деятельности. Регулярная оценка деятельности госслужащих	Проводятся аттестации	Критерии 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 криминализовано 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 коррупция преследуется произвольно
Право обжаловать дисциплинарные санкции	Есть формально	Не реализуется на практике