

## Реформа государственной службы Беларуси: возможные ориентиры

## ВВЕДЕНИЕ

Политический кризис, начавшийся в Беларуси после выборов 2020, стал причиной кризиса во многих областях общественной жизни, включая государственную службу (особенно в части ее ценностей и приоритетов). После событий августа 2020 года ценностные приоритеты государственной службы окончательно сместились с интересов общества (или обеспечения общественных интересов) на службу с ориентацией на одного человека, который опирается преимущественно на силовые структуры и иерархическую вертикаль власти. По причине укрепляющегося директивного способа государственного управления и методов мобилизационной экономики государственные служащие в Беларуси в действительности не способны влиять на социальные и экономические процессы. Все это привело к дисфункции института государственной службы: уменьшению его социальной значимости, разрыву связей с обществом, а также невозможности эффективного функционирования. В результате институт государственной службы перестал выполнять задачи социально-экономического развития и обеспечения общественных интересов, что негативно влияет как на ситуацию в обществе в целом, так и на уровень благосостояния граждан.

Вместе с тем возможное изменение политической ситуации и уход А. Лукашенко не гарантируют автоматически позитивную трансформацию госуправления и госслужбы. Наоборот, есть риск того, что вслед за переменами может последовать новый этап институционального кризиса, который будет связан с потерей правового и функционального статуса госслужащих и иных представителей власти. Может сложиться ситуация, когда решения и поручения государственных служащих не будут исполняться, т.е. может быть потеряна "управляемость" сферы госуправления. В итоге могут возникнуть проблемы в бюджетном финансировании, оказании социальных и административных услуг, что может вести к дестабилизации ситуации. Потенциальный институциональный кризис государственной службы может дискредитировать новую власть и привести к запросу от части общества на возвращение авторитарного управления.

В контексте подобного негативного сценария представляется важным, чтобы в Беларуси на момент смены власти уже был разработан проект относительно новой, прогрессивной модели института государственной службы.

В международной практике существует большое разнообразие моделей государственной службы, опыт которых можно было бы применить при разработке реформ в Беларуси. Переход к новой институциональной модели госслужбы в Беларуси может включать в себя использование международного опыта при выстраивании структуры и типологии госслужбы, практики её нормативного регулирования, решения этических и ценностных проблем государственной службы. В свою очередь, это может быть основанием для признания со стороны международного сообщества, иностранных доноров, кредиторов и инвесторов, что важно для дальнейшего развития страны.

В этой статье предлагается вариант переходной модели государственной службы Беларуси на период смены государственной власти.

## АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В БЕЛАРУСИ

Государственная служба (госслужба) регулируется Законом Республики Беларусь «О государственной службе» (далее - Закон о государственной службе), в соответствии с которым она определяется как «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»<sup>1</sup>. Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и исполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования<sup>2</sup>.

Для госслужбы Беларуси характерны политизация, централизация, nepoтизм. Возможности для работы и повышения остались лишь для тех, кто демонстрирует лояльность. Назначая представителей власти, А. Лукашенко выдвигает требования к беспрекословной исполнительности, высокой политической ангажированности, возможности контроля за государственными служащими и т.п.

Согласно данным Белстата, в Беларуси в 2019 г. насчитывалось 36 844 государственных служащих, 68,6 % из которых составляют женщины и 31,4 % - мужчины. Распределение по возрастным группам выглядит следующим образом: в возрасте до 29 лет - 11,4 %, 30-39 лет - 28,3%, 40-49 лет - 34,6%, 50-59 лет - 22,9%, 60 лет и старше - 2,8%.

Очевидно сокращение числа государственных служащих. Самое большое (по количеству) сокращение произошло в 2016/2017 гг. и составило 11 304 человека (23 % от числа госслужащих в 2015 г.) (Рисунок 1), что сопоставимо с числом руководителей обособленных структурных подразделений, управлений, отделов, секторов и их заместителей в Беларуси в 2019 г., число которых составляло 10 906 чел (Рисунок 2).

<sup>1</sup> [Закон Республики Беларусь № 175-3 \(Закон Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. №175-3 «О государственной службе.»\) \(etalonline.by\)](#)

<sup>2</sup> Там же

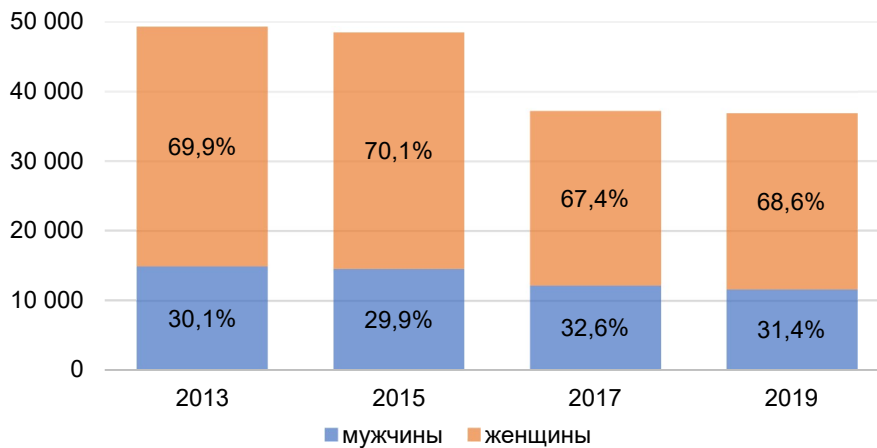


Рисунок 1. Динамика числа государственных служащих, %.<sup>3</sup>



Рисунок 2. Число государственных служащих по должностям по состоянию на 1 ноября 2019 г., чел.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Труд и занятость в Республике Беларусь, 2020 г. / Национальный статистический комитет Республики Беларусь

<sup>4</sup> Там же

Решение о сокращении количества госслужащих содержится в Указе от 23 февраля 2016 года №78 «О мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса Республики Беларусь». Реальной целью оптимизации было сокращение расходов на содержание органов государственного управления, местного управления и самоуправления с параллельным повышением заработной платы государственных служащих. В результате можно говорить о том, что возросла функциональная нагрузка на тех людей, кто после сокращений остался на государственной службе.

Показатель управляемости (число подчиненных на одного руководителя) в структуре численности государственных служащих в Беларуси в 2019 г. составлял 1,18, что отражает диспропорцию связей в системе отношений «руководитель - исполнитель» (Рисунок 2). Кроме этой диспропорции, в структуре вертикали власти присутствует диспропорция числа сотрудников. В Беларуси штатная структура представлена перевернутой пирамидой, в которой широкая часть (основание) - это число штатных единиц в министерстве, а узкая часть (вершина) - на территориальном уровне управления. Для примера рассмотрим количественную структуру государственного управления спортом и туризмом. На уровне Министерства спорта и туризма Республики Беларусь число штатных единиц составляет 89, на региональном уровне облисполкомов - 7, а на уровне горрайисполкомов - 35. Следовательно, на местном уровне в организации госуправления спортом и туризмом занято в среднем 42 штатные единицы в одной области. Соотношение министерского (отраслевого) и территориального управления составляет 2:1.

В непропорциональной организационной структуре возникают сложности при требовании решать задачи, направленные на социально-экономическое развитие, например реализовать инвестиционные и государственные программы. Инвестиционные программы, проекты и договоры закреплены за профильными министерствами, государственными предприятиями и территориальными органами власти. Функции управления инвестиционными проектами смешаны и дополняют профильные обязанности госслужащих.

Государственные программы определяют бюджетное финансирование различных сфер общественной жизни (Рисунок 3). Заказчиками госпрограмм выступают профильные министерства и государственные организации, а их реализация возложена на тех же служащих, которые занимаются текущей деятельностью отраслей и инвестициями. В результате государственные программы создаются как механизм финансирования отраслей, при котором главное - выполнить частный целевой среднереспубликанский показатель с доведенным уровнем роста. Например, выполнить показатель «экспорт туристических услуг не менее 105% к уровню прошлого года». Достижение показателя автоматически приводит к выполнению государственной программы.

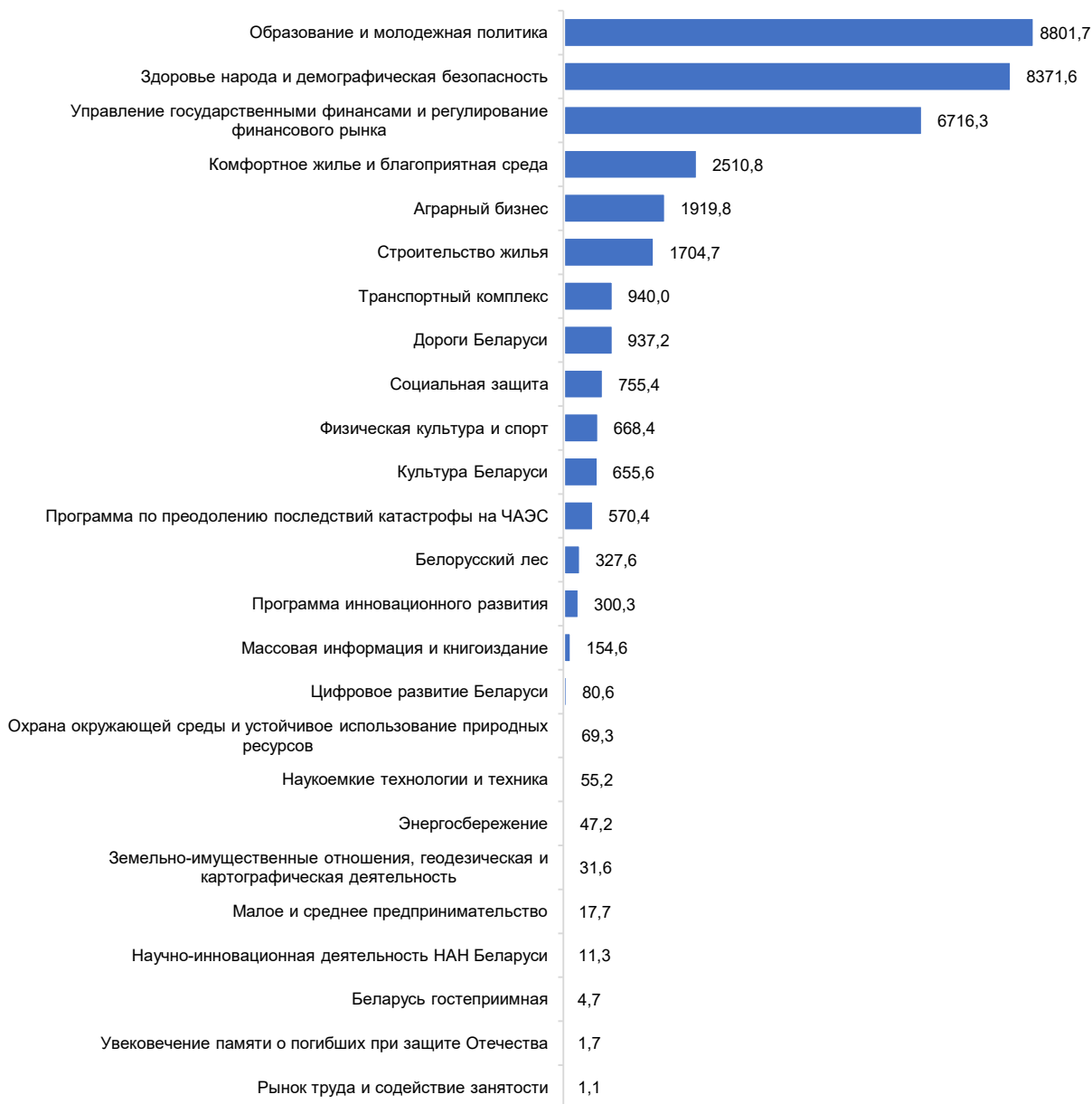


Рисунок 3. Объем финансирования государственных программ социально-экономической направленности на 2022 год за счет республиканского и местных бюджетов, млн руб.<sup>5</sup>

В международной практике для параметрической оценки эффективности государственного управления используется специализированный инструмент - индекс Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS), который определяется ежегодно Всемирным Банком в 209 странах мира. Показатель разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из 6 индексов, отражающих параметры государственного управления. Эти параметры выделены на основе определения, согласно которому

<sup>5</sup> Бюджет Республики Беларусь для граждан на 2021 год / Министерство финансов Республики Беларусь / <https://www.minfin.gov.by/upload/bp/budjet/budjet2022.pdf>

«государственное управление» (Governance) понимается как традиции и институциональные образования, с помощью которых органы власти управляют страной. В числе индексов GRICS находится индекс эффективности правительства (Government Effectiveness), который отражает качество госуслуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости госслужбы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством<sup>6</sup>.

По данным Всемирного Банка, эффективность правительства Беларуси уступает 76,92 % стран мира (Рисунок 4). В Европе худшие показатели зафиксированы только у Боснии и Герцеговины (15,4). Среднее значение индекса эффективности правительства для стран Европы составляет 73,6. Стоит отметить, что в 2019 г. эффективность правительства Беларуси составляла 43,75, что было максимальным значением с 1996 г.

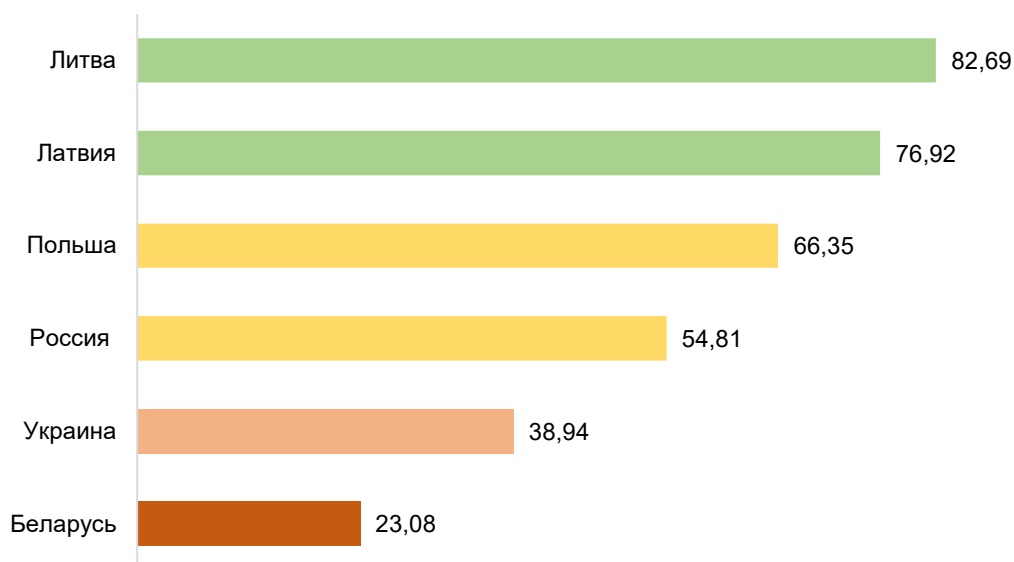


Рисунок 4. Эффективность правительства Беларуси и стран соседей в 2020 г., перцентиль<sup>7</sup>

В Беларуси взаимодействие в модели триады «власть - госслужба - общество» характеризуется как традиционное, при котором госслужба ориентирована на власть. Госслужба закрыта для общества, в ней выстраиваются внутренняя соподчиненность, неформальные связи и назначения, а сама она ориентирована на статус той или иной должности. Взаимодействие с обществом у государственной службы происходит преимущественно при предоставлении социальных и административных услуг.

<sup>6</sup> Всемирный Банк. (WGI) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

<sup>7</sup> Там же

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВОЗМОЖНЫЕ МОДЕЛИ ТРАНСФЕРА

Многообразие практик организации государственной службы в Европе можно свести к французской, англосаксонской и германской моделям. Отметим, что лидерами в Европе по индексу эффективности правительства (GRICS) в 2020 г. являлись Швейцария (99,5), Финляндия (99,0), Норвегия (98,6), Дания (98,1), в которых система государственной службы относится к моделям смешанного типа.

Европейские модели государственной службы неоднородны, свойства определяет форма территориального устройства (некоторые характеристики европейских моделей представлены в Таблице 1). В отличие от федеральной, унитарная форма территориального устройства определяет базовые принципы государственной службы как однородность, неделимость, единство административно-территориальной системы и ее правового регулирования. Вероятно, опыт унитарных республик приемлем для Беларуси в большей степени.

Таблица 1. Характеристики европейских моделей государственной службы

Название модели	Англосаксонская	Французская	Германская
Тип	Открытая	Закрытая	Закрытая
Парадигма	Вестминстерская модель (новый государственный менеджмент)	Веберовская / неовеберовская бюрократическая модель	Иерархическая служба
Регулирование	Отсутствие четко организованной системы нормативно-правового регулирования служебных отношений	Централизация и жесткий контроль из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях	Субординационная организация; подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня службы
Отбор кадров	Открытая конкурсная система набора кадров	Конкурсная система отбора кадров	Относительно закрытая система подбора кадров
Система мотивации и вознаграждений	Зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы	Элитарность, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих	Высокий правовой и социальный статус, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности
Увольнение	Упрощенная процедура увольнения	Сложная процедурой увольнения	Сложная процедурой увольнения



В французской либо континентальной модели государственными служащими являются все люди, работающие на правительство. В итоге государственная служба Франции (фр. fonction publique) делится на:

- государственную службу (фр. fonction publique de l'État);
- судебную власть (фр. magistrature);
- государственную службу государственных больниц (фр. fonction publique Hospitalière);
- государственную службу органов местного самоуправления (фр. fonction publique territoriale).

К государственной службе относятся военные, но они учитываются отдельно. Выделяются также «ouvriers d'État», то есть государственные служащие, занятые на производстве.

Государственный служащий во Франции может заниматься исключительно государственным управлением с небольшими исключениями (например, с разрешения иерархического руководителя может писать книги, заниматься наукой и образованием).

В Германии государственные служащие подразделяются на наемных служащих (нем. Arbeitnehmer), назначенных государственных служащих (нем. Beamte) и военных. Нанимателями выступают государственные структуры (нем. Körperschaften des öffentlichen Rechts): округа, земли либо федеральное правительство. Angestellte работают по индивидуальным контрактам, а Beamte назначаются, нанимаются и увольняются в соответствии с законом о государственной службе и лояльности (нем. öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis). Большинство задач выполняют Beschäftigte или Beamte, однако некоторые конкретные задачи официального характера должны выполняться Beamte, поскольку на них распространяются особые обязательства лояльности.

Государственных служащих Beamte делятся на четыре уровня:

- обычная государственная служба (нем. Einfacher Dienst), соответствующая рядовым званиям в армии, в настоящее время в значительной степени устарела.
- государственная служба среднего уровня (нем. Mittlerer Dienst), соответствующая унтер-офицерам в армии.
- высшая государственная служба (нем. Gehobener Dienst), включая должности государственных служащих, такие как инспектор и выше, соответствующие офицерам от лейтенанта до капитана в вооруженных силах.
- высшая государственная служба (нем. Höherer Dienst), включая должности государственных служащих, такие как советник (нем. Rat) и выше, а также академические служащие, такие как профессора, соответствующие майору и выше в вооруженных силах.

Высшая государственная служба требует университетского образования или его эквивалента, по крайней мере степени бакалавра или магистра.

Государственная служба в Великобритании, известная также как служба Её Величества (англ. Her Majesty's Home Civil Service), включает центральное правительство, постоянную бюрократию или секретариат, однако не включает служащих парламента или местных органов власти. При характеристике государственной службы Бредли констатирует, что «термин «государственный служащий» в Великобритании не включает служащих государственного сектора. Однако, фиксированного юридического определения нет и сам термин определяется как «слуга Короны, работающий в гражданской должности, который не занимает политическую (или судебную) должность»<sup>8</sup>. Таким образом, к государственной службе Великобритании не относятся министры правительства (назначаемые по политическим мотивам), военнослужащие британских вооруженных сил, полиция, офицеры местных органов власти и палат парламента, сотрудники Национальной службы здравоохранения (NHS) и сотрудники королевского двора. Вне службы Её Величества государственная служба представляет собой должности, которые замещаются на открытой конкурсной основе.

Обобщим информацию и сравним открытую и закрытую модель (Таблица 2).

Таблица 2. Характеристика открытой и закрытой системы государственной службы

Модель	Закрытая	Открытая
Тип управления	Консервативная государственная служба	Политический менеджмент
Цель деятельности	Устойчивость	Развитие
Вход в должность	Назначение	Конкурсное замещение
Положение в обществе	Закрытость и элитарность	Открытость и публичность
Оказание социальных и административных услуг	Обеспечение работы социально значимых предприятий	Найм неправительственных организаций
Условие найма	Специальная подготовка и экзамены	Опыт и собеседование
Мотивация работы госслужащего	Правовой и социальный статус, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа	Прогрессивная шкала заработной платы от результатов и сокращение численности, льгот и привилегий

Отдельно отметим наличие процедуры делегирования функций государственной службы неправительственным организациям. Публичная служба в Великобритании

<sup>8</sup> Constitutional and administrative law / Bradley, A. W. (Anthony Wilfred); Ewing, K. D. (Keith D.), Paperback, Book. English. 15th ed. Harlow: Longman, c. 2011

оценивается обществом и экспертами. Контролирует службу парламент, административная юстиция и институт омбудсмена.

Таким, образом в качестве особенностей государственной службы в европейских моделях выступают:

- ориентация на новый публичный менеджмент;
- передача полномочий негосударственным структурам;
- сокращение коррупции за счет регламентации и прозрачности администрирования;
- профилактика и совершенствование методов разрешения конфликтов интересов;
- законодательная регламентация, социальная защищенность (в одних случаях - через общее трудовое законодательство и профсоюзы, в других - через специальное законодательство о госслужащих);
- ориентация на партнерство и интерактивные отношения с гражданами как получателями государственных услуг.

Возможны различные сценарии реформирования/изменений госслужбы в Беларуси в зависимости от степени демократичности и геополитических установок власти: институциональный трансфер в институт белорусской госслужбы нормативов из европейских моделей либо, напротив, нормативов государственной службы России. Сопоставление индексов GRICS и социально-экономических показателей Беларуси, России и европейских стран, в которых есть различные модели государственной службы, отражает преимущества в пользу последних (Таблица 3).

Таблица 3. Показатели социально-экономического развития и GRICS в некоторых странах Европы

Показатели	Беларусь	Россия	Франция	Великобритания	Германия
Форма государственного устройства	Унитарное государство	Федерация	Унитарное государство	Унитарное государство	Федерация
Форма правления	Президентская республика	Президентско-парламентская республика	Президентско-парламентская республика	Парламентарная монархия	Парламентская республика
ВВП на душу населения в текущих ценах, 2021 г., долл. США <sup>9</sup>	21689,663	30849,944	51363,756	50388,334	58377,571
Безработица, 2021 г. <sup>10</sup>	4,7	5,0	8,1	4,5	3,5
Минимальная заработная плата, 2021 г., в долл. США <sup>11</sup>	140	165	1868	1829	1920
<b>Значения индексов GRICS, 2020 г.<sup>12</sup></b>					
Право голоса и подотчетность	8,7	19,8	82,61	89,37	94,2
Политическая стабильность и отсутствие насилия	21,23	20,75	56,6	61,32	68,87
Эффективность правительства	23,08	54,81	86,54	89,42	88,94
Качество законодательства	27,88	36,06	85,88	92,31	93,27
Верховенство закона	16,35	22,60	87,98	89,90	91,35
Контроль коррупции	48,08	19,23	84,62	94,23	95,19

В России невысокие социально-экономические показатели и значения индексов GRICS и очевидно, что институциональный трансфер управленческих моделей отсюда не улучшит качество государственного управления и не приведёт Беларусь к социально-экономическому развитию. Вместе с тем вероятность институционального трансфера российской модели увеличивается в условиях международной изоляции, консолидации авторитарной системы и укрепления в Беларуси практик единоличного управления. В настоящее время ориентация правящего режима, опыт жизни нескольких поколений белорусов и россиян в одном государстве, русский язык как lingua franca и незнание белорусскими госслужащими иностранных языков обуславливает информационные и культурные предпосылки для институционального трансфера ценностей государственной службы России. Для Беларуси такие заимствования могут привести к созданию схожих с российскими властных структур, подчиненных интересам кредитора в противовес

<sup>9</sup> Международный валютный фонд / [Gross domestic product per capita, current prices](#) /

<sup>10</sup> Всемирный банк / Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) / <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>

<sup>11</sup> Международная организация охраны труда / <https://www.ilo.org/Search5/search.do?searchLanguage=en&searchWhat=salary>

<sup>12</sup> Всемирный Банк. (WGI) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

национальным интересам. Важно отметить, что Россия как основной кредитор заинтересована в приведении законодательства и институтов государственной службы Беларуси к единым с российскими нормативам и стандартам.

Условиями для институционального трансфера ценностей государственной службы европейских моделей выступает смена власти и выбор евроинтеграции как вектора развития внешней политики и стандартов для реформы государственной службы в общественных интересах. Если такой трансфер станет возможным, то для реформирования государственной службы Беларуси важно восстанавливать или создавать такие общеполитические институты как:

1. Парламентаризм, когда глава правительства формально назначается главой государства или избирается парламентом, основываясь на партийном представительстве, сложившемся в парламенте в результате выборов.
2. Пропорциональная избирательная системы и многопартийное коалиционное правительство.
3. Децентрализация власти - перенос объема полномочий и функций государственной службы с центрального на региональный или местный уровень.

## Выводы

1. Государственная служба в Беларуси направлена на выполнение директивных задач и направлена не на реализацию общественных интересов, а обеспечение нахождения у власти А. Лукашенко. Она характеризуется неэффективной структурой. Этическая и ценностная дилемма государственного служащего состоит в выборе: увольнение, либо выполнение требований к беспрекословной исполнительности, политической целесообразности и вероятное вовлечение в преступные действия.

2. Институциональный трансфер нормативов государственной службы уже происходит путем унификации законодательства в рамках Союзного государства с Россией.

3. Проведение реформы государственной службы возможно при условии устранения недостатков государственного управления Беларуси путем внедрения в практику парламентаризма, нормативных ценностей государственной службы, общественных и экспертных оценок работы органов власти, децентрализации и развития местного самоуправления.

4. Международный опыт государственной службы стран Европы предоставляет нормативные и ценностные ориентиры для институционального трансфера, которые стоит использовать при разработке реформы государственной службы Беларуси.