



НОВАЯ
ВЫРАЩЭННІ
для дзяржаўнага
кіравання

Дзяржаўная служба ў Беларусі: стан і перспектывы рэформ

2022



НОВАЯ
ВЫРАЩЭННІ
для дзяржаўнага
кіравання

Справаздача аналізуе сістэму дзяржаўнай службы Беларусі паводле «Прынцыпаў дзяржаўнага кіравання», распрацаваных ініцыятывай SIGMA. Аўтары ацэньваюць прынятыя ў Беларусі практыкі дзяржаўнага кіравання, зважаючы як на праблемныя месцы, так і на паспяховыя практыкі, якія могуць быць выкарыстаны як пункты апоры ў рэфармаванні сістэмы дзяржаўнага кіравання. Справаздача таксама месціць рэкамендацыі, якія могуць спатрэбіцца ў канкрэтных дзеяннях для развязання некаторых найважнейшых праблем у развіцці дзяржаўнай службы. Справаздача прызначана для працягу дыялогу аб прыярытэтных галінах рэформы дзяржаўнай службы.

ЗМЕСТ

УВОДЗІНЫ.....	1
РАЗДЗЕЛ 1. ПАЛІТЫКА, НАРМАТЫЎНА-ПРАВАВАЯ І ІНСТЫТУЦЫЙНАЯ БАЗА ДЗЯРЖАЎНАЙ СЛУЖБЫ.....	1
Наяўнасць і адэкватнасць палітыкі ў галіне дзяржаўнай службы.....	2
Якасць заканадаўства	5
Наяўнасць інфармацыйнай сістэмы.....	7
Стварэнне асобнага органа кіравання дзяржслужбай	8
РАЗДЗЕЛ 2. АДЭКВАТНАСЦЬ І ДАКЛАДНАСЦЬ АБ'ЁМУ ДЗЯРЖАЎНАЙ СЛУЖБЫ	10
РАЗДЗЕЛ 3. КАДРЫ Ў АРГАНІЗАЦЫЙНЫМ ЗАБЕСПЯЧЭННІ ДЗЯРЖСЛУЖБЫ	14
Тыпы адбору: мерытакратыя, кааптацыя і непатызм	14
Крытэры адбору і прызначэння.....	17
Кадровы рэзерв (кадровыя планы) і прасоўванне па службе.....	20
Абарона ад дыскрымінацыі.....	24
«Не б'юць, і добра»	31
РАЗДЗЕЛ 5. ПРАФЕСІЙНАЕ РАЗВІЦЦЁ ДЗЯРЖСЛУЖБОЎЦАЎ.....	34
Павышэнне кваліфікацыі	34
Прафесійная мабільнасць	37
РАЗДЗЕЛ 6. ДОБРАСУМЛЕННЫЯ ПАВОДЗІНЫ ДЗЯРЖСЛУЖБОЎЦАЎ І ПРАДУХІЛЕННЕ КАРУПЦЫІ.....	40
Карупцыя.....	41
Адсутнасць транспарэнтнасці.....	44
ЗАКЛЮЧЭННЕ	47
РЭКАМЕНДАЦЫІ	49
Табліца. Ацэнка сістэмы дзяржаўнай службы паводле прыцыпаў SIGMA.....	51

УВОДЗІНЫ

Адзін з ключавых кампанентаў дзяржаўнага кіравання - гэта дзяржаўная служба, г. зн. тыя людзі і інстытуты, якія рэалізуюць публічную палітыку і адказваюць за паслугі бізнесу і грамадзянам. Наяўнасць у краіне добра прадуманай, кампактнай і прафесійнай дзяржаўнай службы дае магчымасць дамагацца якасных і эфектыўных дзяржаўных паслуг. І наадварот, несаардынаваная, няўстойлівая і непрафесійная дзяржаўная служба падрывае ўсю сістэму дзяржаўнага адміністравання і замінае эканамічнаму росту і рэалізацыі розных функцый дзяржавы.

Згодна з сучаснымі прынцыпамі дзяржаўнага кіравання, незалежна ад сферы ўжытку, на дзяржаўнай службе грамадскія інтарэсы павінны пераважаць над прыватнымі¹. Каштоўнасць падмурак рэформы сістэмы дзяржкіравання грунтуецца на канцэпцыі «добрага/належага кіравання» (*good governance*), якая ўключае прынцыпы падсправаздачнасці (*accountability*), прадказальнасці (*predictability*), адкрытасці (*openness*), празрыстасці (*transparency*) і інш². У галіне дзяржаўнай службы прынцыпы «належага кіравання» азначаюць наяўнасць пласта адміністрацыйных працаўнікоў - прафесійных дзяржаўных службоўцаў, якія распрацоўваюць і рэалізуюць дзяржаўную палітыку пад кіраўніцтвам палітыкаў, але без іхняга неапраўданага ўмяшання. Незалежнасць прафесійнай дзяржаўнай службы ад палітычнага ўплыву павінны забяспечваць наступныя ўмовы: конкурсны і адкрыты наём і прасоўванне па службе на падставе заслуг, дастатковая ахова працы, канкурэнтаздольная і празрыстая заробная плата, дакладна вызначаныя правы і абавязкі дзяржаўных службоўцаў, прадухіленне дыскрымінацыі і адсутнасць карупцыі.

У дадзенай справаздачы дзяржаўная служба аналізуецца з гледзішча адпаведнасці «Прынцыпам дзяржаўнага кіравання»³, распрацаваным ініцыятывай «Падтрыманне ўдасканалення кіравання і менеджменту» (*Support for Improvement in Governance and Management*, далей - *SIGMA*)⁴. Прынцыпы добрага кіравання падрабязна разгледжаны ў папярэднім даследаванні⁵; тут мы толькі пералічым іх: эканамічная эфектыўнасць, рэзультатыўнасць, надзейнасць, падсправаздачнасць, прадказальнасць, адкрытасць і празрыстасць. Любыя рэформы ў галіне дзяржаўнага кіравання павінны грунтавацца на шырокім грамадскім удзеле (*civic participation*) у працэсе прыняцця рашэнняў для ўплыву на рашэнні цэнтральных і мясцовых улад⁶.

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

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

³ Hill, K. (Ed.) *The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries*. Paris: SIGMA, 2015.

⁴ Сайт SIGMA: <https://www.SIGMAweb.org>.

⁵ ВІРАТ. От государственного управления к публичному администрированию: как можно проводить оценку государственного управления в Беларуси. 2022: https://bipart.eu/picture/library/reforma_gu_sigma.pdf.

⁶ Аб сувязі дзяржкіравання і грамадзян казалі ў тым ліку рэспандэнты: «...у нас жа ёсць размежаванне, і дзяржслужбовец, увогуле, не частка грамадзянскай супольнасці, у нас не лічыцца,

Згодна з прынцыпамі SIGMA, удасканаленне практык дзяржаўнага кіравання - адна з ключавых умоў паспяховага эканамічнага развіцця і дэмакратызацыі краіны. Рэформа дзяржаўнага кіравання з гэтай мэтай азначае дэпалітызацыю дзяржаўнай службы, умацаванне самастойнасці цэнтральных і мясцовых органаў улады, развіццё электроннага ўрада, павышэнне празрыстасці і падсправаздачнасці органаў дзяржаўнага кіравання, удасканаленне кіравання дзяржаўнымі фінансамі⁷. У галіне дзяржаўнай службы SIGMA прапануе шэсць прынцыпаў, кожны з якіх можна прааналізаваць з дапамогай пэўнага набору індыкатараў. У дадзенай справаздачы азначэнне прынцыпаў SIGMA пададзена ў кожным раздзеле.

Разам з тым, якасць дзяржаўнага кіравання можа ацэньвацца не толькі на падставе згаданых вышэй прынцыпаў *good governance*, але і з пазіцыі *bad governance* («неналежнае кіраванне»)⁸, сімптомы якога - скажэнне прынцыпаў вяршэнства права (*unrule of law*), паўсюдная карупцыя, нізкая якасць дзяржаўнага рэгулявання і неэфектыўнасць палітыкі ўрада. Якасць сістэмы дзяржаўнага кіравання ў Беларусі - як і ў шэрагу іншых постсавецкіх краін - можна ахарактарызаваць менавіта як «неналежнае кіраванне». Дрэннае дзяржаўнае кіраванне выклікае неэфектыўнасць, нявызначанасць, карупцыю, што прычыняецца да незадаволенасці, расчаравання, супраціву і пратэсту грамадзян супраць дзяржавы і яе інстытуцый. Гэта падрывае легітымнасць урада і можа прычыніцца да краху дзяржавы. Прычыны фармавання «неналежнага кіравання» ў постсавецкіх краінах прынята звязваць з «захопам дзяржавы» (*state capture*) знутры кіраўнічай групай у дзяржаўным апарце і асабіста звязанымі з імі ўплывовымі прадстаўнікамі бізнесу. Для грамадства з «неналежным кіраваннем» характэрна «палітызацыя кіравання дзяржавай і эканомікай - ад мабілізацыі выбарцаў на прадпрыемствах да ператварэння дзяржаўнага апарату ў палітычную машыну забеспячэння галасавання выбарцаў на карысць кіраўнічых груп»⁹. Атрыманне рэнты ў такой дзяржаве галоўная мэта, а кіраўніцтва імкнецца выбудаваць вертыкальную іерархію з адзіным цэнтрам прыняцця рашэнняў. Ніякія іншыя палітычныя і эканамічныя гульцы за межамі гэтай іерархіі не маюць рэальнай аўтаноміі. Прыватны бізнес і грамадзяне могуць да пэўнай ступені карыстацца фармальнымі інстытутамі (Канстытуцыяй, судамі, законамі), але толькі пакуль яны не ўспрымаюцца як пагроза атрыманню рэнты і дамінаванню.

Яшчэ адна праява «неналежнага кіравання» - няздольнасць павышаць якасць дзяржаўнага кіравання, і ў прыватнасці няздольнасць рэгулярна мяняць кіраўніцтва і фармаваць залежнасць кар'ернай мабільнасці ад дасягнутых вынікаў кіравання. У такіх

што дзяржслужбоўцы - гэта частка грамадзянскай супольнасці, а насамрэч, гэта частка грамадзянскай супольнасці ва ўсім свеце» (Інтэрв'ю 7).

⁷ Гл. аналіз сістэмы дзяржаўных фінансаў Беларусі паводле метадалогіі SIGMA у: BIPART. От государственного управления к публичному администрированию: как можно проводить оценку государственного управления в Беларуси, 2022: https://bipart.eu/picture/library/reforma_gu_sigma.pdf.

⁸ 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: https://eusp.org/sites/default/files/archive/M_center/M_49_16.pdf.

⁹ Гельман, 2016.

сістэмах кар’ера чыноўніка абапіраецца не на эфектыўнасць, а на дэманстрацыю палітычнай лаяльнасці. Як вынік, дзяржаўны апарат аказваецца няздольным праводзіць структурныя рэформы, скіраваныя на павышэнне эфектыўнасці ўрада. Яму не стае ні тэхнічных кампетэнцый, ні бачання сваёй місіі.

Рызыкі «неналежнага кіравання» палягаюць у тым, што яго механізмы маюць тэндэнцыю аднаўляцца нават у выпадку змены палітычнага рэжыму. Захоп дзяржавы «знутры» стварае такі дзяржаўны апарат, які і пасля змены кіраўніцтва імкнецца ствараць і падтрымліваць сацыяльна неэфектыўныя правілы гульні, каб захаваць доступ да эканамічных рэсурсаў. Паколькі гэты дзяржапарат не ўпэўнены ў працягласці існавання палітычнага рэжыму, ён мае моцныя стымулы раскрадаць рэсурсы дзяржавы і ў выніку паўстае заганнае кола. Нават адносна паспяховыя ў фармаванні дэмакратычных інстытутаў постсавецкія краіны - Грузія, Украіна, Малдова - пакуль не змаглі да канца выбудаваць эфектыўныя інстытуты дзяржаўнага кіравання, хоць у шэрагу кірункаў прасунуліся значна далей за Беларусь.

Паколькі сфармаваная сістэма дзяржаўнага кіравання не вызначаецца высокай якасцю, у беларускім грамадстве з’явіўся запыт на развязанне гэтай праблемы. Значна вырас попыт на вяршэнства права, на якасныя судовыя інстытуты, на рэальнае, а не рытарычнае пераадоленне праблемы карупцыі, на грамадзянскі кантроль і транспарэнтнасць дзяржаўнага кіравання.

У дадзенай справаздачы мы паспрабуем ацаніць практыкі дзяржаўнага кіравання, прынятыя ў Беларусі, зважаючы як на праблемныя месцы, так і на паспяховыя падыходы, якія могуць быць скарыстаны як пункты апоры ў рэфармаванні сістэмы дзяржаўнага кіравання. Вызначэнне праблемных зон - гэта неабходная ўмова для распрацоўвання праграмы пераўтварэнняў.

У сучаснай дзяржаве рэформа дзяржаўнай службы абапіраецца на тэорыю арганізацыйнай справядлівасці, паводле якой удасканаленне дзяржаўнай службы кіравання кадрамі павінна засяроджвацца на ўкараненні фундаментальных прынцыпаў арганізацыйнай справядлівасці¹⁰. Для мэт дзяржаўнага кіравання гэта азначае палітычную нейтральнасць, бесстароннасць, значнасць прафесіяналізму, падсправаздачнасць і добрасумленнасць у выкананні дзяржаўнай службы. Арганізацыйная справядлівасць закранае ўсе аспекты паводзін на працоўным месцы: стаўленне кіраўніцтва, аплату працы, доступ да прафесійнага навучання, адсутнасць дыскрымінацыі, кар’ерны рост. Вынікі працы, арганізацыйныя працэдуры, формы ўзаемадзеяння з кіраўніцтвам - гэта складнікі для ацэньвання арганізацыйнай справядлівасці. Аднак, арганізацыйная справядлівасць адлюстроўвае ўспрыманне людзьмі таго, наколькі справядлівыя ці несправядлівыя фармальныя працэсы і працэдуры ў арганізацыі і наколькі справядліва ці несправядліва ўзаемадзеянне з імі кіраўніцтва. Гэтая тэорыя адбіваецца ў прынцыпах

¹⁰ Folger, R., Cropanzano, R. Organizational Justice and Human Resource Management. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

кіравання чалавечым капіталам SIGMA.

Каб палегчыць інтэрпрэтацыю прававых нормаў, SIGMA рэкамендуе праводзіць інтэрв'ю ці кансультацыі з няўрадавымі арганізацыямі, навукоўцамі і іншымі зацікаўленымі бакамі, а таксама аналізаваць адпаведную судовую практыку і навуковую літаратуру. Згодна з гэтымі рэкамендацыямі, у справаздачы былі выкарыстаны некалькі крыніц інфармацыі:

1. Закон № 204-3 «Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь» ад 14.06.2003 (далей - Закон 2003 года), Закон № 175-3 «Аб дзяржаўнай службе» ад 01.06.2022 (далей - Закон 2022 года), іншыя заканадаўчыя і нарматыўна-прававыя акты;
2. Навуковая літаратура па тэматыцы дзяржаўнага кіравання і міжнароднага досведу рэформы дзяржслужбы;
3. Справаздачы і агляды стану дзяржаўнай службы ў Беларусі;
4. Экспертныя інтэрв'ю. Усяго камандай даследнікаў у перыяд з 11 траўня па 5 жніўня 2022 года было праведзена 15 інтэрв'ю з былымі дзяржаўнымі службоўцамі. Трое з іх звольніліся з дзяржаўнай службы да 2020 года, астатнія сышлі ці былі звольнены пасля жніўня 2020 года. Большасць апытаных - гэта былыя супрацоўнікі розных міністэрстваў. Таксама былі праінтэрв'юваны некалькі былых прадстаўнікоў рэгіянальных органаў улады¹¹. Неабходна адзначыць, што пошук былых дзяржаўных службоўцаў для інтэрв'ювання быў моцна ўскладнены адчувальнасцю тэмы, а таксама пытаннямі бяспекі.

Структура справаздачы базуецца на шасці асноўных прынцыпах кіравання чалавечым капіталам у дзяржаўным кіраванні паводле метадалогіі SIGMA. Адначасова даследаванне выяўляе апісаная ў справаздачы іншыя болевыя пункты ў беларускім дзяржаўным менеджменце, якія не структуруюцца згодна з прынцыпамі найлепшых практык, а з'яўляюцца тыповымі для праблематыкі *bad governance*. Справаздача таксама месціць рэкамендацыі, якія могуць дапамагчы ў канкрэтных дзеяннях для развязання некаторых найважнейшых праблем у галіне развіцця дзяржаўнай службы. Справаздача прызначана для развіцця дыялогу аб прыярытэтных галінах рэформы дзяржаўнай службы.

Згодна з артыкулам 1 Закона «Аб дзяржаўнай службе» 2022 года, «дзяржаўная служба - гэта прафесійная дзейнасць грамадзян Рэспублікі Беларусь, якія займаюць дзяржаўныя пасады, якая ажыццяўляецца ў мэтах непасрэднай рэалізацыі дзяржаўнаўладных паўнамоцтваў і (або) забеспячэння выканання функцый дзяржаўных органаў або службовых асоб Рэспублікі Беларусь». Артыкул 2 гэтага Закона вызначае: «Сістэма дзяржаўнай службы ўключае ў сябе наступныя віды: дзяржаўная грамадзянская служба; вайсковая служба; служба ў ваенізаваных арганізацыях». Такім чынам, Закон 2022 года шырока трактуе дзяржаўную службу. Такое азначэнне, тым не менш, супярэчыць міжнароднай практыцы: па-першае, да дзяржаўнай службы не павінны адносіцца выбарныя

¹¹ Вуснае маўленне адрозніваецца ад пісьмовага, таму мы рэдагавалі і скарачалі рэплікі экспертаў, максімальна захоўваючы сутнасць сказанага.



НОВАЯ
ВЫРАЩЕННІ
для дзяржаўнага
кіравання

і палітычна прызначаныя службовыя асобы; па-другое, трэба асобна трактаваць вайсковую і праваахоўную дзейнасць. У звязку з гэтым у дадзенай справаздачы панятак «дзяржаўная служба» ўжываецца ў вузкім сэнсе, ахопліваючы толькі пасады, якія ўтвараюць ядро дзяржаўнай службы, занятыя дзяржаўным адміністраваннем у міністэрствах, на дыпламатычнай службе, у мытных і падатковых органах, а таксама іншых органах, якія маюць дачыненне да ўрада і адміністрацыі парламента, прэзідэнта і прэм'ер-міністра.

РАЗДЗЕЛ 1. ПАЛІТЫКА, НАРМАТЫўНА-ПРАВАВАЯ І ІНСТЫТУЦЫЙНАЯ БАЗА ДЗЯРЖАўНАЙ СЛУЖБЫ

Згодна з першым прынцыпам *SIGMA*, у краіне мусіць быць створана палітычная і прававая база для дзяржаўнай службы, створаны адмысловы орган кіравання дзяржаўнай службай, распрацавана і дзейнічае інфармацыйная сістэма кіравання людскімі рэсурсамі.

ПРЫНЦЫП 1: Створана палітычная і прававая база для прафесійнай і зладжанай работы дзяржаўнай службы; інстытуцыйная структура забяспечвае паслядоўную і эфектыўную практыку кіравання людскімі рэсурсамі ва ўсёй дзяржаўнай службе.

1. Існуе пэўная палітыка развіцця дзяржаўнай службы ў межах адпаведных стратэгіі (напрыклад, урадавая праграма, стратэгія рэформы дзяржаўнага кіравання) з дакладнымі і паслядоўнымі мерамі падтрымання яе рэалізацыі.
2. Заканадаўчая база рэгулюе дзяржаўную службу; дэталі рэгулююцца ў другасным рэгуляванні, каб забяспечыць гнуткасць сістэмы і здольнасць адаптавацца да зменлівых патрэб. Заканадаўства адпавядае такім прынцыпам адміністрацыйнага права, як законнасць, надзейнасць і прадказальнасць, адсутнасць дыскрымінацыі, адкрытасць і празрыстасць, падсправаздачнасць, эфектыўнасць і рэзультатыўнасць.
3. Правілы дзяржаўнай службы, асабліва датычна найму, прасоўвання па службе і звальнення, прадужыляюць прамую або ўскосную несправядлівую дыскрымінацыю.
4. Усе рашэнні дзяржаўнага працадаўцы, якія датычаць правоў і законных інтарэсаў дзяржаўных службоўцаў або прэтэндэнтаў на дзяржаўную службу, падлягаюць прававым сродкам абароны, уключаючы судовы кантроль.
5. Палітычная адказнасць за дзяржаўную службу дакладна ўстаноўлена. У адпаведнасці з законам ствараецца цэнтральны орган - напрыклад, міністэрства, адміністрацыйнае агенцтва ці іншая структура, надзеленая гарызантальнымі паўнамоцтвамі кіравання дзяржаўнай службай у межах усёй сістэмы дзяржаўнага кіравання. Гэты цэнтральны орган павінен забяспечыць аднастайнае падпарадкаванне адным і тым жа прынцыпам і стандартам кіравання ва ўсёй дзяржаўнай службе.
6. Інфармацыйная сістэма кіравання людскімі рэсурсамі - у ідэале заснаваная на электронным узаемадзеянні - падтрымлівае стратэгічнае планаванне працоўнай сілы, кіраванне, узагабароджанне і маніторынг практыкі кіравання людскімі рэсурсамі ў дзяржаўнай службе.
7. Ва ўсёй дзяржаўнай службе забяспечваюцца прафесійныя і паслядоўныя паслугі ў кіраванні людскімі рэсурсамі праз наяўнасць дастатковага патэнцыялу ва ўсіх адміністрацыйных органах для кіравання працоўнай сілай і рэалізацыі заканадаўства аб дзяржаўнай службе.
8. Заканадаўчая база ўжываецца на практыцы.

Як відаць з гэтага азначэння, кіраванне чалавечым капіталам і выпрацоўванне стратэгіі дзяржаўнай службы, фармаванне інстытуцыйнай структуры і прававой базы для дзяржаўнай службы - гэта ключавыя кірункі павышэння якасці дзяржаўнага кіравання. Наяўнасць паслядоўнай стратэгіі кіравання людскімі рэсурсамі ў межах дзяржаўнай службы разглядаецца як перадумова паспяховага, эфектыўнага і сучаснага дзяржаўнага кіравання.

Дэталізацыя гэтага прынцыпу паказвае, што стратэгія развіцця людскіх рэсурсаў для дзяржслужбы азначае працу ў некалькіх кірунках: заканадаўчае і інстытуцыйнае забеспячэнне, інфарматызацыя, стратэгічны падыход да ўсёй сістэмы дзяржаўнай службы.

Наяўнасць і адэкватнасць палітыкі ў галіне дзяржаўнай службы

Паводле першага прынцыпу SIGMA, для сістэмы дзяржаўнай службы павінна быць распрацаваная пэўная палітыка развіцця дзяржаўнай службы ў рамках адпаведных стратэгий (напрыклад, урадавая праграма, стратэгія рэформы дзяржаўнага кіравання) з дакладнымі і паслядоўнымі мерамі падтрымання яе рэалізацыі. Стратэгічныя мэты павінны быць выпрацаваны для таго, каб, грунтуючыся на аналізе, можна было выбудоўваць эфектыўныя працэсы і дасягаць мэт дзяржаўнага кіравання.

Пад стратэгіяй у сістэме кіравання разумеецца адна з некалькіх ліній паводзін, якую прымае і якой прытрымліваецца арганізацыя, каб дасягнуць сваіх мэт. Стратэгія - гэта доўгатэрміновы план кіравання рэсурсамі арганізацыі. Стратэгія патрэбна, каб арганізацыя магла эфектыўна выконваць свае функцыі і дамагацца дасягнення сваёй асноўнай мэты з абмежаванымі рэсурсамі. Такім чынам, стратэгічнае кіраванне азначае: 1) вызначэнне асноўнай доўгатэрміновай мэты; 2) вызначэнне часовага гарызонту для дасягнення гэтай мэты; 3) сістэматычны аналіз рэсурсаў і магчымасцей дасягнення мэт; 4) выпрацоўванне крокаў для дасягнення асноўнай мэты; 5) інтэграцыю намаганняў вакол дасягнення асноўнай мэты¹².

У дзяржаўным кіраванні панятак стратэгіі часам выкарыстоўваюць як сінонім палітыкі (*policy*). Разам з тым, прызнаецца, што панятак «палітыка» больш размыты і больш слабы за стратэгію. Можна падсумаваць, што стратэгія для мэт дзяржаўнага кіравання будзе азначаць наяўнасць выразна акрэсленай палітычнай мэты.

Апытаныя эксперты адзначалі, што ў Беларусі адсутнічае дакладная стратэгія дзяржаўнай службы.

Пытанне: «Як вам тлумачылі, што такое дзяржслужба, якая ў яе стратэгія, калі яна ёсць, як яна развіваецца, у які бок, чаго хоча дасягнуць?»

«Я так разумею, што суцэльнай сістэмы ў нас не было і няма дагэтуль, што, увогуле, няправільна, бо калі да дзяржслужбы паставіцца як да суцэльнага важнага складанага механізму для функцыянавання дзяржавы, то, мабыць, можна было б сабе ўяўляць сітуацыю, калі дзяржслужба робіцца нечым адзіным ад пачатку (то-бок ад паступлення на дзяржслужбу) да канца». (Інтэрв'ю 1)

«...Ёсць закон аб дзяржслужбе, праводзіцца атэстацыя – мы ўсё гэта ведаем, мы павінны на памяць вывучваць усе гэтыя дырэктывы і потым на атэстацыі расказваць, як мы павінны працаваць. А як развіваемся - хто гэта будзе з намі размаўляць, як мы

¹² Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P. Public Administration. New York: Pearson Longman, 2007.

развіваемся? Ніхто вам не скажа, як мы развіваемся. Дрэнна, мабыць». (Інтэрв'ю 11)

«...Гэтая сістэма здольная толькі рэпрадуктаваць саму сябе. Адпаведна, у ёй няма тое, што вы назвалі стратэгіяй. Разумення наогул, навошта патрэбны дзяржаўны апарат, да чаго там ён рухаецца, яго таксама няма. Папросту няма. Гэта механізм, які плыве за вадой. Бо [калі] паспрабаваць увесці нейкія рысы канкурэнтнага прызначэння на пасаду – не фармальнага, а рэальнага – яно ўсё пачне развальвацца». (Інтэрв'ю 12)

У даследаванні нас цікавіла пытанне наяўнасці стратэгіі ў галіне дзяржаўнай службы. Адказваючы на яго, рэспандэнты ўзнімалі шырэйшую праблему - адсутнасць глабальнага бачання кірунку развіцця ўсіх сфераў дзяржаўнага кіравання. Яны таксама адзначалі, што і для паўсядзённай працы ім не ставала разумення агульнага бачання палітыкі.

З аднаго боку, такая сітуацыя тлумачыцца палітычным рэжымам у краіне. Дзяржслужбоўцы адзначалі, што ўся дзейнасць дзяржаўнай службы арыентавана на інтарэсы адной асобы і не падладжваецца пад запыты грамадства. Паміж выканаўчай уладай і грамадствам адсутнічаюць каналы зваротнай сувязі. Адначасова былыя дзяржслужбоўцы прызнаюць, што дзяржслужба і не павінна мець палітычнай падаплёкі, а стратэгія неабходная, каб мець свабоду прымаць рашэнні для дасягнення мэт.

Хаця стратэгіі дзяржаўнай службы ў Беларусі не існуе, некаторыя складнікі развіцця дзяржаўнага кіравання, тым не менш, прадугледжаны ў «Нацыянальнай стратэгіі ўстойлівага сацыяльна-эканамічнага развіцця Рэспублікі Беларусь на перыяд да 2030 года» (НСУР). У прыватнасці, гэты дакумент апісвае меры павышэння эфектыўнасці і празрыстасці сістэмы дзяржаўнага кіравання і прадугледжвае пераход да «прагназавання сцэнароў развіцця, індикатыўнаму планаванню, каардынацыю, маніторынг і ацэнку рэзультатыўнасці працы»¹³. Але, як адзначаюць рэспандэнты, ні НСУР, ні іншыя стратэгіі (напрыклад, «Стратэгія развіцця інфарматызацыі», «Стратэгія развіцця дзяржаўнай моладзевай палітыкі») не робяцца сэнсава значнымі дакументамі для дзяржслужбоўцаў. Іх распрацоўваюць, абапіраючыся на дрэнную аналітыку, неактуальныя паказальнікі і састарэлыя метадыкі, і яны рэдка выкарыстоўваюцца ў працы.

«Агульная СЭР - стратэгія сацыяльна-эканамічнага развіцця - робіцца на пяцігодку цалкам па краіне пра нейкія асобныя сектары, г. зн. чаго будзям дамагацца ў кожным сектары. Ёсць нават падзел з паказальнікамі на кожныя пяць гадоў, так. Але нейкай [стратэгіі] дзяржслужбы я, пакуль працавала, не бачыла». (Інтэрв'ю 13)

Як адзначае іншы рэспандэнт, стратэгіі кладуцца пад сукно, як толькі трапляюць у найвышэйшыя кабінеты.

¹³ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития до 2030 года. 2017. С. 16: <https://economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.

«Усе стратэгіі і праграмы страчваюць актуальнасць у момант, калі на іх уверсе з'яўляецца подпіс «Зацверджана» ці «Узгоднена». Далей гэты дакумент рэдка калі ўвогуле будзе выконвацца, бо не для таго пішуцца ў Беларусі нейкія палітыкі і стратэгіі, каб стаць арыенцірам у працы. Гэта абсалютна абстрактная канструкцыя, якая папросту напісаная». (Інтэрв'ю 12)

Распрацоўванне якаснай стратэгіі вымагае пільнага аналізу існай сітуацыі, ведання дакладнай статыстычнай інфармацыі, сістэмнага аналізу розных тыпаў звестак, а таксама прадбачання будучых змен. Як адзначалі рэспандэнты, існая сітуацыя практычна не аналізуецца, бачанне мэты развіцця фармуецца наўздагад. Праграмы развіцця пішуцца з апорай на «паказальнікі папярэдняга перыяду», а не на рэальны стан рэчаў. Такая практыка не толькі не спрыяе эканамічнаму і сацыяльнаму развіццю, але і дэматывуе працаўнікоў, спрыяючы іхняму выгаранню.

«Што датычыць стратэгічных даручэнняў - [такіх як] Прагноз развіцця Рэспублікі Беларусь на наступныя гады, або План дзейнасці ўрада, або Нацыянальная стратэгія ўстойлівага развіцця - гэта найбольш руцінная частка і найменш, так бы мовіць, творчая. Насамрэч гэта ўсё перапісваецца раз за разам, з году ў год, з пяцігодкі ў пяцігодку. Аднайчы [кіраўніцтва парэкамендавала] ў якасці крыніцы натхнення ўзяць праграму 1970-х гадоў... Шмат якія праграмы пісаліся ў 1990-я гады. І калі параўнаць праграмы, скажам, 1993 і 2020 года, то нейкіх прарыўных ідэй, акрамя лічбавізацыі, там не з'явілася». (Інтэрв'ю 5)

«Праграма фармавалася па аналогіі з мінулай, проста трохкі змяняліся нейкія [паказальнікі], дапаўняліся... Уся складанасць палягала ў тым, што ў нас жа паказальнікі. Такая добрая савецкая сістэма - паказальнікі дзейнасці. І яны заўсёды нам даводзіліся... і гэта было вельмі па-савецку: колькасць наведвальнікаў, напрыклад, павінна павялічыцца на 5%, колькасць пазабюджэтных даходаў - на 10%. З улікам таго, што дэмаграфічная сітуацыя ў рэгіёнах пагаршалася, гэтыя паказальнікі былі невыканальныя. Потым пачыналіся таргі з [назва дзяржоргана]: слухайце, давайце гэта прыбярэм. Мы паспрабавалі прыбраць паказальнікі з праграмы і ўвесці для ацэнкі дзейнасці маніторынг ці яшчэ нешта. Я памятаю проста вочы [прозвішча], калі мы яму тлумачылі гэта. Ён такі: як без паказальнікаў?» (Інтэрв'ю 2)

«Чуткі, што [назва дзяржоргана] робіць прагноз паводле метадычкі 1967 ці 1957 года, — дык гэта ж праўда, гэта не анекдот... Упраўленню, якое займаецца менавіта гэтым прагнозам, мы кажам: «Калегі, рэальна?» Яны ў адказ: «Ну, разумееце...». Сапраўды, з сваімі ідэямі ты там нікому не патрэбны». (Інтэрв'ю 13)

Наяўнасць стратэгіі дапамагае выбудоўваць навігацыю ў сістэме дзяржаўнага кіравання, надае сэнс працы дзяржслужбоўцаў. Стратэгія - гэта канкрэтны і дакладны план, які вызначае сродкі для дасягнення мэты і чаканыя вынікі. Адсутнасць стратэгічнай мэты прычыняецца да таго, што астатнія планы робяцца размытымі і неэфектыўнымі, а адсутнасць аналізу сітуацыі - да таго, што рэсурсы для рэалізацыі стратэгіі аказваюцца або недастатковымі, або не прыдатнымі для дасягнення мэты. Дзяржслужбоўцы, пазбаўленыя

разумення сваёй доўгатэрміновай мэты, маюць высокую рызыку прафесійнага выгарання.

Якасць заканадаўства

Паводле SIGMA, заканадаўства аб дзяржслужбе павінна вызначаць сферу ўжывання закону як па гарызанталі (наяўнасць дакладнага спісу інстытутаў, да якіх ужываецца дадзенае заканадаўства), так і па вертыкалі (вызначана іерархія пазіцый, на якія распаўсюджвае дадзенае заканадаўства). Такое заканадаўства ацэньваецца з гледзішча яснасці і празрыстасці нормаў у нарматыўных актах, паўнаты (фрагментарнасці) і ўзгодненасці як унутры сябе, так і з іншымі заканадаўчымі актамі. Асноўныя нормы дзяржслужбы могуць быць сфармуляваны ў Канстытуцыі, у законе аб грамадзянскай службе, у законах аб адмысловых відах дзяржаўнай службы, у іншых законах і падзаконных актах.

На першы погляд, беларускае заканадаўства аб дзяржаўнай службе адпавядае гэтым патрабаванням. Прававыя асновы дзяржаўнай службы ў агульных рысах апісаны ў Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь, Законе «Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь», Законе «Аб змаганні з карупцыяй» і іншых заканадаўчых актах. Для зносін, звязаных з дзяржаўнай службай, але не ўрэгуляваныя Законам «Аб дзяржаўнай службе» і іншымі актамі заканадаўства, дзейнічаюць нормы працоўнага, пенсійнага і іншага заканадаўства. Ключавы, першасны прававы акт - гэта Закон «Аб дзяржаўнай службе». Ужо пасля пачатку працы над даследаваннем - 1 чэрвеня 2022 года - быў прыняты новы Закон «Аб дзяржаўнай службе», які замяніў закон 2003 года. Асноўныя адрозненні гэтых законаў прааналізаваны ў апублікаваным раней¹⁴ «Аглядзе Закона Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе»». Шмат у чым змены маюць касметычны характар. Адпаведна, удзельнікі нашага апытання маглі больш каментываць Закон 2003 года, бо ніводнаму з іх не давялося працаваць паводле Закона 2022 года.

Былыя дзяржслужбоўцы ўвогуле досыць высока ацэньвалі закон «Аб дзяржаўнай службе», адзначаючы яго празрыстасць, зразумеласць і ўзгодненасць. Але, хоць сам закон досыць узгоднены, яго якаснасць падкрэслівала хібы ўсёй заканадаўчай базы і адсутнасць суладнасці з іншымі нарматыўна-прававымі актамі.

«Што да закона аб дзяржслужбе, то ўвогуле, на мой погляд, ён напісаны досыць зразумела: у нас ёсць законы, якія напісаны значна больш расплывіста за гэты. У законе аб дзяржслужбе мяне ўсё задавальняе. Цяжкасці надараліся, калі гэты закон трэба было суадносіць з усімі іншымі - з Працоўным кодэксам, напрыклад, з [ведамасным заканадаўствам], з законамі аб супрацьдзеянні карупцыі. Тут вось пачыналіся нейкія праблемы. З аднаго боку, ты павінен выконваць усе даручэнні кіраўніцтва, з другога боку, Працоўны кодэкс нібы забараняе працаваць у непрацоўны дзень, з трэцяга боку, ты нібы ўсё роўна застаешся часам на выходных, працуеш і табе нібы павінны плаціць. Суаднясенне паміж сабой законаў - Закона аб дзяржслужбе, [ведамаснага рэгулявання],

¹⁴ Гл. агляд Закона Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе» (2022) на https://bipart.eu/picture/library/novyj_zakon_o_gossluzhbe_statya_bel.pdf.

Працоўнага кодэкса, Падатковага кодэкса, напрыклад - выклікала, па шчырасці, шмат пытанняў, не развязаных і дагэтуль». (Інтэрв'ю 10)

«Грунтоўна паглыбіцца ў асноўны Закон аб дзяржслужбе давялося адзін раз, калі здавала іспыт для паступлення на дзяржслужбу. І так, я яго тады добра вывучыла. Я ведаю, што за выкананнем заканадаўства наглядала кадравая служба. Нам [гэты закон] не замінаў і не дапамагаў. Другі раз у жыцці я ўспомніла аб Законе аб дзяржслужбе ў жніўні 2020 года, калі прачытала, чым наогул павінны займацца дзяржслужбоўцы. Там вельмі прыгожа былі прынцыпы дзяржслужбы задэклараваны, якія дэ-факта абсалютна не выконваліся. Ён такі быў гладзенькі». (Інтэрв'ю 2)

Разам з тым, падчас даследавання ўсе рэспандэнты адзначалі разыходжанне паміж «правам на паперы» і «правам у дзеянні». Хоць на паперы законы напісаны нядрэнна, на практыцы іх могуць ужываць адвольна і сітуацыйна. Разыходжанне паміж «правам на паперы» і «правам у дзеянні» можа выяўляцца і ў іншых прававых сістэмах, але ў беларускім выпадку яно не звязанае з традыцыямі ці нефармальнымі практыкамі, якія замацаваліся ў грамадстве, але пакуль не былі пісьмова аформлены. Нашы рэспандэнты адназначна звязвалі разыходжанне паміж «правам на паперы» і «правам у дзеянні» з аўтарытарным стылем кіравання ў дзяржаве.

Такая сітуацыя ў літаратуры называецца прававым дуалізмам, альбо «кіраваннем праз закон» (*rule by law*), у адрозненне ад вяршэнства права (*rule of law*)¹⁵. Вяршэнства права - гэта базавы прынцып, якім павінны кіравацца на ўсіх узроўнях дзяржаўнай улады. Ён азначае дакладную і прадказальную прававую сістэму, якая грунтуецца на шанаванні правоў чалавека, у якой дасягаецца непрадугатасць ва ўжыванні законаў людзьмі, якія маюць уладу. Аднак у Беларусі палітычная рыторыка і прававая свядомасць інтэрпрэтуюць «вяршэнства права» не як сістэму, якая грунтуецца на шанаванні правоў чалавека, а як перавагу літары закону, вяршэнства статутнага закону. Гэта фармалісцкая інтэрпрэтацыя прававых актаў, інакш кажучы «кіраванне праз закон» (*rule by law*). Такая двухсэнсоўнасць часткова тлумачыцца адсутнасцю паслядоўнасці і яснасці ў перакладзе такіх юрыдычных тэрмінаў, як ангельскі *rule of law*, нямецкі *Rechtsstaat* або французскі *prééminence du droit*. Калі ў дэмакратычных сістэмах яны ўжо даўно напоўнены празрыстым прававым і філасофскім зместам, то для пераходных краін яны новыя¹⁶, што дазваляе палітыкам праз рытарычнае спасыланне да закону ігнараваць выкананне базавых правоў.

У беларускім дзяржаўным кіраванні часта ўзнікаюць сітуацыі, калі адна і тая ж норма ўжываецца па-рознаму ў залежнасці ад асобы, да якой яна дастасоўваецца. Гэтак праяўляецца прававы дуалізм - сістэма, у якой адначасова існуюць г. зв. «нарматыўная» і «прэрагатывыя» дзяржавы. «Нарматыўнай» называецца дзяржава, у якой справы вядуцца ў адпаведнасці з юрыдычнымі нормамі і згодна з належнай прававой працэдурай¹⁷. У

¹⁵ Hendley K. Legal Dualism as Framework для Analyzing the Role of Law under Authoritarianism. Annual Review of Law and Social Science. 2022, 18(1), 1-16.

¹⁶ Jurgens, E. Principle of the Rule of Law. COE, 2007.

¹⁷ Fraenkel, E., Meierhenrich, J. The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship. Oxford: Oxford University Press, 2017.

«прэрагатыўнай» дзяржаве толькі палітычна лаяльныя грамадзяне атрымліваюць поўную прававую абарону. У некаторых выпадках у беларускай прававой сістэме застаецца прастора для «нарматыўнай» дзяржавы. Гэта можа адлюстроўвацца ў вышэйшым (у параўнанні з шэрагам іншых постсавецкіх дзяржаў) месцы ў Індэксе ўспрымання карупцыі. Аднак вельмі часта нормы інтэрпрэтуюцца згодна з палітычна пажаданымі вынікамі або дастасоўваюцца да пэўнай катэгорыі асоб, то-бок права працуе як у «прэрагатыўнай» дзяржаве. У некаторыя перыяды пераважала шаля нарматыўнай дзяржавы, але ў апошнія некалькі гадоў на прэадні план выйшла прэрагатыўная дзяржава, якая рысуе выразную мяжу паміж палітычна лаяльнымі і нелаяльнымі грамадзянамі, у выніку чаго дуалізм у прававой сістэме, у тым ліку ў сістэме дзяржслужбы, большае.

Адхіленні ад прынцыпу вяршэнства права (*rule of law*) азначаюць чыста фармальны, легалісцкі падыход, які вымагае толькі, каб дзеянні чыноўніка былі дазволены законам (*rule by law*). І тады заканадаўца ідзе далей і стварае законы, якія ўсё больш адхіляюцца ад базавых прынцыпаў правоў чалавека.

«Я зараз кажу абсалютна сур'ёзна: да 2020 года ў прынцыпе тое, што нарматыўна ў нас было напісана, адпавядала ўсім міжнародным практыкам; гэта ўсё было добра - праблема была ва ўжыванні права. Цяпер ужо не толькі ва ўжыванні права праблема. Праблема ва ўжыванні права засталася і пагоршылася, але ў дадатак з'явілася праблема формы права». (Інтэрв'ю 7)

Такая сітуацыя назіраецца, у прыватнасці, з выпушчаным у 2022 годзе Законам «Аб дзяржаўнай службе». Ён уводзіць досыць вялікі аб'ём змен, якія, тым не менш, не азначаюць пераходу да сучасных тэндэнцый: не ўводзіць ацэньвання эфектыўнасці дзейнасці дзяржслужбоўцаў, а, наадварот, заканадаўча замацоўвае прыкметы аўтарытарнай бюракратыі¹⁸.

Наяўнасць інфармацыйнай сістэмы

Адзін з індыхатараў развіцця дзяржаўнай службы - гэта наяўнасць функцыянальнай інфармацыйнай базы звестак для кіравання людскімі рэсурсамі на дзяржаўнай службе. Такая база неабходная для стратэгічнага планавання кадраў, кіравання людскімі рэсурсамі на ўсіх узроўнях дзяржаўнага кіравання і атрымання ў рэжыме рэальнага часу неабходнай статыстыкі аб дзяржаўнай службе.

Такой інфармацыйнай базай звестак можна было б лічыць дзяржаўны рэстр дзяржаўных службоўцаў, але ён рэгулюе наём і вызваленне ад пасады толькі кандыдатаў на кіраўнічыя пасады. Згодна з азначэннем у артыкуле 11 Закона «Аб дзяржаўнай службе», «кадравы рэстр – сістэма ўліку (пералік) кіраўнічых пасадаў, для якіх устаноўлены асобны парадак падбору, у тым ліку адмысловыя патрабаванні да справавых і асобасных якасцей, прызначэння (вызвалення)».

¹⁸ ВІРАТ. Агляд Закона Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе» (2022).

У дзяржаўных органах у Рэспубліцы Беларусь вядуцца наступныя кадравыя рэестры: кіраўнікі дзяржавы Рэспублікі Беларусь, Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь, дзяржаўных органаў, падпарадкаваных (падсправаздачных) Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь, рэспубліканскіх органаў дзяржаўнага кіравання, абласных, Мінскага гарадскога, гарадскіх (гарадоў абласнога падпарадкавання), раённых выканаўчых камітэтаў, мясцовых адміністрацый раёнаў у гарадах.

Цяжка сказаць, як вядуцца кадравыя рэестры ў пералічаных вышэй ведамствах, але відавочна адно: адзінай інфармацыйнай сістэмы кадраў у Беларусі не створана.

Асноўная хіба існага кадравага рэестра - гэта яго непублічнасць. Грамадзяне не могуць атрымаць нават аграгаванай статыстыкі аб кадрах дзяржаўнай службы - напрыклад, звестак аб катэгорыях дзяржаўных службоўцаў, звестак аб цякучасці кадраў, звестак аб аплаце працы, звестак аб гендарным балансе, статыстыкі аб навучанні і атэстацыях і г. д.

Стварэнне асобнага органа кіравання дзяржслужбай

Прынцыпы SIGMA прадугледжваюць стварэнне цэнтральнага каардынацыйнага органа, адказнага за кіраванне дзяржаўнай службай. Гэта можа быць асобнае міністэрства, адміністрацыйнае агенцтва ці іншая структура, надзеленая паўнамоцтвамі кіравання дзяржаўнай службай, здольная распрацоўваць і здзяйсняць стратэгію кіравання чалавечым капіталам у рамках усёй сістэмы дзяржаўнага кіравання. Гэты цэнтральны орган павінен забяспечыць аднастайнае падпарадкаванне адным і тым жа прынцыпам і стандартам кіравання ў дзяржаўнай службе наогул.

На такі орган можна было б ускласці задачу інфармацыйнага падтрымання і агульнага кіраўніцтва адборам і наймам персаналу, ацэньваннем вынікаў працы, арганізацыяй навучання дзяржаўных службоўцаў.

У інтэрв'ю большасць экспертаў не змаглі ацаніць неабходнасць стварэння такой структуры. Аднак некалькі разоў рэспандэнты падкрэслівалі, што сістэма найму на дзяржаўную службу спецыфічная для кожнага ведамства: правілы, прынятыя ў адной установе, могуць розніцца ад правіл і прынцыпаў найму і прасоўвання ў іншай. Апрача таго, адсутнасць такой структуры таксама ўскладняе ратацыю кадраў, неабходнасць якой увесь час падкрэслівалі ў інтэрв'ю. Нарэшце, такі орган, з умовай забеспячэння публічнасці яго дзейнасці, стаў бы дзейным інструментам змагання з карупцыяй і павялічыў бы прафесійную мабільнасць дзяржслужбоўцаў.

«Калі казаць пра паступленне на дзяржслужбу, ішла гаворка аб стварэнні адмысловага механізма, камісіі, агенцтва - гэта можна назваць як заўгодна - г. зн. афіцыйнага дзяржаўнага органа, які на гэтую дзяржслужбу адбіраў людзей, то-бок збіраў патэнцыйных кандыдатаў, праводзіў іспыты, залічваў людзей на дзяржслужбу, размяркоўваў іх па розных міністэрствах і ведамствах. І ў гэтым я бачыў бы сэнс. Гэты орган, гэтая сістэма прадугледжвала б і павышэнне кваліфікацыі, і [аналіз] кантрольных паказальнікаў і справаздачнасці ўнутранай або вонкавай, занялася б

праверкай эфектыўнасці дзейнасці дзяржслужбы, прасоўвання па гэтай службе, пакарання, заахвочвання і г. д. Сёння гэта ўсё вырашаецца ва ўмоўным ведамасным фармаце: кожнае ведамства па сваёй лініі выбудоўвае сваю сістэму, і адсюль, шчыра кажучы, не выключаецца ні кумаўства, ні прасоўванне сваякоў або магчымасць прыняцця рашэння на нейкай карупцыйнай падставе. Тады на дзяржслужбу трапляюць не за заслугі, а па блаце. І, адпаведна, вось гэты ведамасны падыход не дае магчымасці рэалізаваць нейкія агульныя прынцыпы падбору і расстаноўкі кадраў на нацыянальным узроўні. Таму на гэтую тэму можна было б задумацца, з майго гледзішча". (Інтэрв'ю 1)

Ключавым у стварэнні камісіі найму на дзяржаўную службу павінна быць яе незалежнасць ад кіраўнікоў органаў і ўдзел у яе працы прадстаўнікоў грамадзянскай супольнасці. Прадугледжваецца, што такі незалежны орган будзе весці кадравы рэзерв, ладзіць іспыты і конкурс на замяшчэнне вакансій, надаваць класы дзяржаўным службоўцам. Фармаванне больш празрыстай, зразумелай і падсправаздачнай сістэмы адбору на дзяржаўную службу неабходнае, каб пераадолець праблему кумаўства і больш збалансавана працаваць з кадрамі, а таксама павысіць давер да яе грамадзян і бізнесу.

У 2022 годзе набыў сілу новы закон «Аб дзяржаўнай службе». Гэты закон, зрэшты, не толькі не ўсталяваў прынцыпаў сучаснага кіравання дзяржаўнай службы, а, наадварот, замацаваў аўтарытарныя тэндэнцыі ў дзяржкіраванні. Калі ў сучаснай дзяржаве імкнуцца арганізоўваць дзяржаўнае кіраванні ў адпаведнасці з прынцыпамі падсправаздачнасці, адкрытасці, празрыстасці, абароны правоў чалавека, эфектыўнасці дзяржаўнага кіравання, заахвочвання ініцыятывы і прафесіяналізму, то беларускі закон рэалізуе супрацьлеглыя тэндэнцыі. У прыватнасці, узмацняецца і інстытуцыялізуецца падзел паміж кіраўнічым звяном дзяржслужбы і шараговымі падначаленымі, для дзяржслужбоўцаў уведзены абмежаванні ў праве на таямніцу асабістага жыцця, абарону персанальных звестак, свабоду меркаванняў, перакананняў і іх свабоднае выражэнне. Акрамя таго, новы закон азначае збліжэнне прынцыпаў нясення грамадзянскай і ваеннай службы і фактычнае аб'яднанне іх у адну сістэму, увядзенне панятку службовай дысцыпліны з адначасовым выключэннем прынцыпу гуманізму і сацыяльнай справядлівасці. У выніку функцыі дзяржслужбоўцаў зводзяцца да неабходнасці няўхільна выконваць рэгламенты і загады, блакавання ініцыятывы, змяншаецца давер да сістэмы дзяржаўнага кіравання.

Дзяржаўная служба застаецца фрагментаванай, без стратэгічнай мэты; у розных органах дзяржкіравання прыняты розныя палітыкі найму дзяржслужбоўцаў; адсутнічае прагназаванне кадраў для дзяржслужбы і не стае прадуманай інфармацыйнай сістэмы і ключавых статыстычных паказальнікаў для аператыўнага і стратэгічнага аналізу.

РАЗДЗЕЛ 2. АДЭКВАТНАСЦЬ І ДАКЛАДНАСЦЬ АБ'ЁМУ ДЗЯРЖАЎНАЙ СЛУЖБЫ

Другі прынцып *SIGMA* звязаны з адасабленнем дзяржаўнай службы ад палітычнай дзейнасці. Абарона ад палітычнага ўплыву на дзяржслужбоўцаў - адзін з найбольш адчувальных, значных прынцыпаў кіравання ў дзяржаўным сектары. Надзвычай важна забяспечыць незалежнасць дзяржаўнай службы ад палітычнага працэсу, каб стварыць умовы для фармавання прафесійнай, эфектыўнай і ўстойлівай бюракратыі.

У тыповым выпадку фармаванні нейтральнага палітычнага асяроддзя дзяржаўнай службы - гэта прызначэнне на дзяржаўныя пасады і прыняцце іншых кадравых рашэнняў незалежна ад партыйнай прыналежнасці асобы¹⁹. У выпадку Беларусі, дзе ў заканадаўчых органах няма рэальнага партыйнага прадстаўніцтва, замест той ці іншай партыйнай прыналежнасці палітызацыю можна вызначыць як лаяльнасць дзейнай адміністрацыі. Залежнасць кадравых рашэнняў ад праяўленай лаяльнасці распаўсюджана, відаць, на ўсіх узроўнях і ва ўсіх сферах дзяржаўнага кіравання. Палітызацыя дзяржслужбы нераўнамерна праяўляецца на розных стадыях электаральнага цыкла. У перадвыбарчы перыяд палітычны фактар можа негатыўна паўплываць на наём і прасоўванне персаналу, на клімат у калектыве і эфектыўнасць дзяржоргана, на спадзевы адносна ўласнай кар'еры (чаканне змены ўрада ў тым ці іншым кірунку можа паўплываць на неадкладныя кіраўнічыя або карупцыйныя рашэнні).

ПРЫНЦЫП 2: Сфера дзяржаўнай службы адэкватная і дакладна азначаная.

1. Сфера ўжытку прававой базы, якая рэгулюе дзяржаўную службу (напрыклад, закон аб дзяржаўнай службе, закон аб дзяржаўных службоўцах, законы аб канстытуцыйных органах, законы аб адмысловых відах дзяржаўнай службы), дакладна вызначана.
2. Азначэнне гарызантальнага ахопу дзяржаўнай службы ўключае, прынамсі, пасады з публічнай уладай для ажыццяўлення паўнамоцтваў, нададзеных публічным правам, і/або з адказнасцю за забеспячэнне агульных інтарэсаў дзяржавы ў такіх установах, як
3. міністэрствы і адміністрацыйныя органы, якія падпарадкоўваюцца непасрэдна цэнтральнаму ўраду, прэм'ер-міністра або міністрам;
4. адміністрацыі парламента і кіраўніка дзяржавы;
5. канстытуцыйныя і іншыя незалежныя органы, не падсправаздачныя ўраду.
6. Вертыкальная галіна дзяржаўнай службы дакладна вызначае верхнюю і ніжнюю мяжу паміж палітычнымі прызначэнцамі, дзяржаўнымі службоўцамі і дапаможным персаналам.
7. Верхняя раздзяляльная лінія паміж дзяржаўнымі службоўцамі на найвышэйшых кіраўнічых пасадах на дзяржаўнай службе і палітычнымі прызначэнцамі, якія не падпадаюць пад дзеянне закона аб дзяржаўнай службе, звычайна знаходзіцца на ўзроўні генеральнага сакратара міністэрства і генеральнага дырэктара адміністрацыйнага органа.

¹⁹ PMC. Political Influence Free Civil Service. 2021. P. 26.

8. Матэрыяльная сфера дзеяння ўстанаўлівае ўсе агульныя нормы, якія датычаць працоўных зносін дзяржаўных службоўцаў і кіравання дзяржаўнай службай.
9. Заканадаўства аб дзяржаўнай службе ўжываецца на практыцы ва ўсіх установах і на ўсіх пасадах, прадугледжаных законамi.

У Беларусі не толькі не ствараюцца ўмовы для зніжэння залежнасці дзяржаўных службоўцаў ад палітычнага ўплыву, але з цягам часу гэты ўплыў толькі ўзмацняецца. У прыватнасці, распаўсюджаны наступныя механізмы ідэалагізацыі і палітызацыі дзяржаўнай службы:

1. Заканадаўча вызначана, што дзяржаўны службовец павінен ведаць асновы ідэалогіі беларускай дзяржавы²⁰.
2. Дзяржаўныя службоўцы павінны падпісвацца на газеты.
3. Дзяржаўныя службоўцы павінны рабіць узносы на дзейнасць арганізаваных дзяржавай недзяржаўных арганізацый (англ. GONGO) і партый, такіх як Беларускае рэспубліканскае таварыства ратавання на водах (руск. ОСВОД), Фонд міру, Белая Русь.
4. На беларускіх дзяржаўных службоўцаў таксама ўскладзены абавязак забяспечыць пажаданы вынік на выбарах у розныя органы ўлады.
5. Існуе прынцып безумоўнага падпарадкавання патрабаванням вышэйшага кіраўніцтва.

«Напрыклад, тады нам казалі: вы працуеце на дзяржслужбе і не маеце права адмаўляцца. Вы не маеце права адмаўляцца, бо вы на дзяржслужбе. Вы памятаеце, хто вам плаціць зарплату? Хто ваш працанаймальнік? Вось. Вы павінны падпісвацца на газеты, вы павінны ўдзельнічаць ва ўсіх мерапрыемствах, вы павінны раз на тыдзень выходзіць прыбіраць тэрыторыю - ну, гэта ўжо пазней было. Вы павінны выходзіць, вы павінны працаваць па-за вызначаным часам, вы павінны здаваць грошы на Таварыства ратавання на водах, на Фонд міру, на Чырвоны Крыж, на Белую Русь, на... - я не памятаю куды яшчэ». (Інтэрв'ю 3)

Калі ў адных дзяржаўных структурах ужываюць непасрэдныя пагрозы або прымусы, каб дамагчыся выканання ідэалагічна афарбаваных дзеянняў, то ў іншых маніпулююць на пачуццях віны або сораму. Гэта магчыма, калі ў калектыве створаны камандны дух, а супрацоўнікі маюць высокую ступень свядомасці. Хоць такая стратэгія можа даць хуткі плён, увогуле яна не спрыяе прадуктыўнасці і пачуццю задаволенасці працай, паколькі яна ніяк не звязана з непасрэднымі працоўнымі абавязкамі супрацоўніка. Камандны дух хоць і дазваляе гэтай маніпуляцыйнай стратэгіі дасягаць неадкладнага выніку ў ідэалагічным выхаванні, але траціцца і не спрацоўвае для важнейшых задач, якія непасрэдна датычаць працоўных абавязкаў.

²⁰ Ст. 11 Постановления Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 135 от 24 октября 2003 года «Об утверждении квалификационного справочника “Государственные должности государственных служащих”».

«Што да нейкіх там ідэалагічных рэчаў, то не спадабалася пара момантаў. Збольшага дырэктар стараўся нас ад гэтага ахоўваць. Але было пара момантаў, калі настойліва прасілі, не пагражалі мне, а хутчэй, калі я нешта не зраблю, то праблемы будуць у майго начальніка, і што вельмі-вельмі трэба, інакш я яго падстаўлю. Аднаго разу я, дапусцім, адмовіўся, другім разам пагадзіўся; але такія сітуацыі за два з паловай гады ў мяне здараліся чатыры ці пяць разоў. Гэта не вельмі прыемна, увесь час праз гэта ўтвараецца нервоная атмасфера». (Інтэрв'ю 10)

Пасля 2020 года крытэр лаяльнасці і адпаведнасці дзяржаўнай ідэалогіі стаў ключавым фактарам знаходжання на дзяржаўнай службе. Выражэнне нязгоды з вынікамі выбараў або з генеральнай палітычнай лініяй азначае, што чалавек «зневажае гонар і годнасць дзяржаўнага службоўца». (Інтэрв'ю 11)

«Цяпер іншая сітуацыя. Мы не гаворым аб сітуацыі нават адноснай нармальнасці, калі шанавалася прафесійнае выкананне абавязкаў. Цяпер [супрацоўнік] можа як граць п'яны прыйсці на працу і яго не звольняць, бо на ягонае месца прызначыць няма каго. Але, калі ў яго зазвоніць тэлефон, і там на аватарцы будзе Пагоня - яго звольняць гарантавана, якім бы каштоўным супрацоўнікам ён ні быў. То-бок памянлася ўсё, з ног на галаву. Не патрэбны кампетэнтныя - патрэбны рэальна лаяльныя. І гэта зараз не тое каб трэнд - гэта палітыка, бо, як ні парадаксальна, у існых умовах лепш нешта зрабіць дрэнна, чым займець у калектыве патэнцыйна нелаяльную асобу». (Інтэрв'ю 12)

Аналіз паказвае, што дзяржаўныя службоўцы ў пэўнай ступені ўсведамляюць важнасць адмовы ад палітызаванасці дзяржкіравання. І не толькі таму, што гэта стварае прыкрыя нязручнасці накшталт неабходнасці падпісвацца на дзяржаўныя газеты або ўдзельнічаць у суботніках, але перадусім таму, што дэпалітызацыя паўсядзённай працы чыноўнікаў дае забяспечыць раўнавагу і баланс дзяржавы. Аднак гэта магчыма, толькі калі на дзяржаўную службу прыходзяць высокапрафесійныя кадры.

«Калі мы гаворым пра будучыню, то мне падабаецца сістэма, якая больш-менш склалася ў той самай Польшчы. Яна, вядома, таксама не ідэальная з гледзішча зносін прафесійнай бюракратыі і палітыкаў, але тым не менш [там ёсць] падзел на тых, хто прадстаўляе палітычныя партыі, і беспартыйных бюракратаў. На палітычныя пасады прыходзяць тыя, хто прадстаўляюць тую ці іншую палітычную партыю, то-бок дырэктар дэпартамента прадстаўляе кіраўнічую партыю, а ягоныя два намеснікі, скажам гэтак, найчасцей прафесійныя дзяржслужбоўцы, якія нейкіх палітычных пераваг не маюць. Таму атрымліваецца такі сімбіёз, калі, увогуле, ёсць хістанні вакол палітычнай лініі ўлева-ўправа, але адначасова застаецца незалежная пераемнасць і сістэма функцыянуе досыць стабільна. Там суадносіны палітычнага самавольства, якое таксама можа быць, і прафесійнай бюракратыі заўсёды захоўваюцца з перавагай апошніх, то-бок прафесійных бюракратаў, якія не даюць сістэме прымаць ужо занадта дурныя рашэнні. Вось у нас трэба выпрацоўваць нешта падобнае, нейкія правільныя колькасныя суадносіны палітыкаў і бюракратаў, якія павінны ўжывацца адзін з адным і рухаць дзяржаву наперад незалежна ад палітычных ліній у дадзены канкрэтны момант.

У нас, на вялікі жаль, аб'ектыўна зараз няма палітыкі. Ды і прафесійных бюракратаў таксама вялікая колькасць была вымытая». (Інтэрв'ю 12)

Відавочна, што ў беларускіх дзяржслужбоўцаў няма эфектыўнага і арганізаванага механізму абароны ад палітычнага ўплыву. Калі раней было досыць толькі падпісвацца на дзяржаўныя газеты і ўдзельнічаць у дзяржаўных актыўнасцях нахштальт суботнікаў, то зараз у сілу ўвабраліся палітычныя звальненні. Прыём на працу таксама робіцца ўсё больш палітычна ангажаваным. Дэпалітызацыя дзяржаўнай службы, відаць, найпершая і неадкладная задача яе рэформы. Палітычна ўплываць на дзяржаўных службоўцаў стане складаней, калі прыём на працу і звальненне будуць істотна рэфармаваны.

Такім чынам, адным з прыярытэтаў рэформы павінна стаць забеспячэнне абароны дзяржаўнай службы ад палітычнага ўплыву.

РАЗДЗЕЛ 3. КАДРЫ Ў АРГАНІЗАЦЫЙНЫМ ЗАБЕСПЯЧЭННІ ДЗЯРЖСЛУЖБЫ

Трэці прынцып *SIGMA* звязаны з пытаннямі кіравання чалавечым капіталам у арганізацыі і фармулюе правілы прыёму на працу і звальнення дзяржаўных службоўцаў.

ПРЫНЦЫП 3: Прыём на працу дзяржаўных службоўцаў, у тым ліку на найвышэйшыя кіраўнічыя пасады, ажыццяўляецца на падставе заслуг і роўнага абыходжання на ўсіх яго этапах; крытэры паніжэння ў пасадзе і звальнення дакладна вызначаны законам і абмяжоўваюць свабоду дзеянняў.

1. Працэс найму і адбору на дзяржаўнай службе, як вонкавы, так і ўнутраны, незалежна ад катэгорыі/класа дзяржаўных службоўцаў, грунтуецца выключна на заслугах, роўных магчымасцях і канкурэнцыі. Закон аб дзяржаўнай службе дакладна ўстанаўлівае, што любая форма найму і адбору, не заснаваная на заслугах, юрыдычна не сапраўдная.
2. Заканадаўства ахоплівае агульныя крытэры і падрабязныя працэдуры, звязаныя з наймам і адборам.
3. У склад камітэтаў найму і адбору ўваходзяць асобы, якія маюць веды і досвед у ацэньванні розных набораў навыкаў і кампетэнцый кандыдатаў на пасады дзяржаўнай службы, без палітычнага ўмяшання.
4. Абарону ад дыскрымінацыі асоб, якія прэтэндуюць і працуюць на пасадах дзяржаўнай службы, забяспечваюць усе адміністрацыйныя органы ў адпаведнасці з прынцыпам роўнага абыходжання. У выпадках, прама ўстаноўленых законам, падчас найму ўлічваецца ўсебаковае справядлівае прадстаўніцтва.
5. Аб'ектныя крытэры для паніжэння дзяржаўных службоўцаў у пасадзе і спынення зносін дзяржаўнай службы дакладна ўстаноўлены законам.
6. Заканадаўства, якое датычыць найму на дзяржаўную службу, ужываецца на практыцы.

Паўнацэнны цыкл кіравання чалавечым капіталам у арганізацыі (*human resource management*) уключае ў сябе такія складнікі, як падбор найбольш кампетэнтных спецыялістаў, наяўнасць зразумелых і празрыстых працэдур адбору і найму працаўнікоў, адсутнасць дыскрымінацыі падчас найму і прасоўвання па кар'ернай лесвіцы.

Тыпы адбору: мерытакратыя, кааптацыя і непатызм

Падбор персаналу ўключае ў сябе працэс пошуку і найму найбольш кваліфікаванага кандыдата (унутры або па-за арганізацыяй) на вакантную пасаду. Працэс найму складаецца з наступных этапаў: 1) распрацоўванне вакансіі на падставе аналізу арганізацыйных патрэб і мэт; 2) публікацыя прапановы аб працы; 3) адбор (правярэнне дакументаў, сумоўе, праверка атрыманай інфармацыі, складанне кароткага спісу); 4) прызначэнне на пасаду.

Эфектыўная дзяржаўная служба грунтуецца на добра арганізаваным працэсе прыцягнення, адбору і найму дзяржаўных службоўцаў, заснаваным на індывідуальных вартасцях і заслугах. Такі падыход да адбору кадраў вызначаецца як мерытакратычны (які

грунтуецца на заслугах): на кіраўнічыя пасады прызначаюцца людзі з добрай адукацыяй, якія прайшлі конкурсны адбор і пацвердзілі высокі ўзровень кампетэнтнасці сваімі прафесійнымі заслугамі. Мерытакратычны падбор на дзяржаўную службу служыць таксама гарантыяй незалежнасці дзяржаўных службоўцаў ад палітычнага лідарства.

Такі падыход да падбору кадры на дзяржаўную службу варта адрозніваць ад двух іншых падыходаў - кааптацыі і непатызму (кумаўства).

Кааптацыя - гэта спосаб падбору эліт «зверху», калі ініцыятыва падбору працаўніка ідзе ад кіраўніка ўстановы. Кааптацыя дазваляе падабраць чалавека, з аднаго боку, здольнага выконваць працоўныя задачы, з іншага боку, зручнага і ляльнага сістэме. Гэта механізм «гадавання» эліт, паводле якога тыя, хто кантралюе працэс прызначэння на пасады, могуць ацаніць, хто гатовы стаць дзяржслужбоўцам, а хто гэтага не варты. Сам па сабе гэты механізм падбору дзяржслужбоўцаў не дрэнны і не добры. Здабыванне неабходных кампетэнцый вымагае часу, і «вучнёўства» пад кіраўніцтвам дасведчанага настаўніка неад'емная частка працэсу прафесійнага росту. Праблема паўстае, калі для паступлення на службу выкарыстоўваецца выключна гэты механізм, што зачыняе магчымасці абмену кампетэнцыямі з розных галін дзейнасці.

Яшчэ адзін механізм падбору на дзяржаўную службу - непатызм - найбольш карупцыйны і азначае падбор працаўнікоў сярод непасрэдных сяброў і сваякоў без уліку іхнай здольнасці кандыдатаў выконваць працоўныя задачы. Для сістэмы такі механізм мае пэўныя перавагі: па-першае, гэта фармуе сістэму даверу і змяняе выдаткі кантролю над працаўніком. Кантроль ажыццяўляецца не кіраўнічымі практыкамі дысцыплінавання, а сацыяльным інстытутам сям'і ці сяброўства. Па-другое, такі механізм адбору дазваляе захаваць рэсурсы ўнутры абмежаванага кола людзей.

Чыстыя тыпы прызначэння на пасады існуюць толькі ў тэорыі - на практыцы часцей сустракаюцца шматэтапныя сістэмы селекцыі. Гэтыя сістэмы могуць у рознай ступені ўключаць і мерытакратычны адбор, і кааптацыю/непатызм. Пытанне эфектыўнасці сістэмы залежыць ад прапорцыі, у якой улічваюцца адукацыя і кваліфікацыя кандыдата і сродкі фармавання даверу.

У Беларусі суіснуюць усе механізмы адбору. На фармальным узроўні выпрацаваны механізмы мерытакратычнага адбору, які грунтуецца на спалучэнні спецыялізаванай адукацыі і конкурснага адбору. У прыватнасці, заканадаўства аб грамадзянскай службе вызначае агульныя крытэры прафесійнай прыдатнасці і вымагае, каб для паступлення на дзяржаўную службу кандыдат праходзіў конкурсны адбор, то-бок здаваў іспыт, паказваў сертыфікаты аб сваім узроўні адукацыі і адпаведнасці патрабаванням пасады; у некаторых выпадках таксама абавязваюць прадэманстраваць партфоліа рэалізаваных праектаў. У асобным раздзеле мы пагаворым аб тым, наколькі конкурсны адбор, іспыт, склад конкурсных камісій і іншыя працэдуры здольны на сённяшні дзень развязаць задачы адбору самых кваліфікаваных кандыдатаў на пасаду.

Мерытакратычны адбор часцей рэалізуецца, калі трэба закрыць вакансіі на пасады

маладых спецыялістаў. Падчас найму на пасаду ў такіх выпадках бяруць пад увагу акадэмічную паспяховасць маладога спецыяліста, рэкамендацыі навучальнай установы і вынікі іспытаў. У некалькіх выпадках нашыя рэспандэнты казалі, што запрашэнне паўдзельнічаць у конкурсе яны атрымалі дзякуючы ўдзелу ў студэнцкіх канферэнцыях, практыцы ў адпаведным органе дзяржаўнай улады або навучанню на праграмах дадатковай адукацыі. Прыведзём некалькі прыкладаў:

«Што да пасад ніжэйшых, то іх шукаеш дзе хочаш. Да нас прыходзяць на практыку студэнты старэйшых курсаў універсітэтаў. Можна, калі нехта спадабаецца, узяць, хоць гэта не адпавядае патрабаванням Закона аб дзяржслужбе. Там для вядучага спецыяліста павінен быць досвед працы, мабыць, гады тры. Але, у прыцыпе, калі прыходзіць вельмі разумны хлопчык ці дзяўчынка, то ідуць насустрач і можна ўзяць такога працаўніка. Хаця гэта досыць вялікая рэдкасць... Шукаеш праз усіх знаёмых [...] і рэзюмэ бярэш потым у аддзеле кадраў. Там кажаш: патрэбны юрыст. Табе дасылаюць рэзюмэ. Потым, калі набіраецца нейкая колькасць, ужо пачынаеш уважліва чытаць, запрашаць на сумоўі, слухаць. Я, шчыра сказаць, адбірала некалькі асоб на працу і ні разу нармальна не адабрала: у мяне папросту няма такога навыку». (Інтэрв'ю 5)

«Мне [ад курсаў] прыйшла неяк рассылка аб тым, што ў [назва дзяржаўнай установы] патрэбны супрацоўнік. Я тады працавала і зразумела, што трэба змяняць, мабыць, працу. [...] Карацей кажучы, маё рэзюмэ трапіла ў аддзел кадраў [дзяржаўнай установы], яны мне патэлефанавалі, запрасілі на сумоўе. Я схадзіла да начальніка ўпраўлення, ён аказаўся такім з пачуццём гумару чалавекам, нармальна мы паразмаўлялі. Потым мяне запрасілі на сумоўе з начальнікам галоўнага камітэта і мы з ім таксама нядрэнна паразмаўлялі. Мне кажуць: прыходзьце да нас працаваць. Трэба было яшчэ здаць іспыт на дзяржслужбу. Я так зразумела, гэта, увогуле, сур'ёзная рэч: аказваецца, кагосьці не бралі праз тое, што ён не здаў. Гэта я потым даведалася. І вось так я патрапіла на працу. Я проста ніколі не думала, што вось так вось можна патрапіць. Так, і рэзюмэ не настройвалася адпраўляць: я думала, усё толькі па блату... І так, увесь гэты час у мяне пыталіся: «а як ты сюды патрапіла?», «чыя ты сваячка?» Вось, і калі я распавядала гэтую гісторыю, на мяне глядзелі як на нешта вельмі дзіўнае. Я потым сапраўды зразумела, што туды вельмі шмат людзей трапляе па знаёмстве, па пратэкцыі і г. д». (Інтэрв'ю 13)

Часцей за чыста мерытакратычны адбор - праз рэзюмэ, іспыты, партфолія - сустракаецца кааптацыйны падыход да найму на дзяржаўную службу.

Пытанне: «Вы казалі, што вы падбіралі самі сабе каманду, а з каго?»

«У мяне быў адзін намеснік, які працаваў у [назва дзяржоргана] шмат-шмат гадоў, у яго велізарны стаж дзяржслужбы. Ён працаваў унутры структуры, але мы былі знаёмыя, абмяркоўвалі працоўныя пытанні. І, калі ў мяне з'явілася вакансія ва ўпраўленні, я запрасіла, ён пагадзіўся, то-бок гэта быў чалавек з [назва дзяржоргана]. Яшчэ дзвюх асоб, скажам гэтак, нагледзела таксама падчас працы. Адна была з [назва падпарадкаванага дзяржоргана]. Заўважыла яе на нейкім мерапрыемстве. Калегі

зварнулі ўвагу, што такога спецыяліста [можна наняць]. Папытала знаёмых - хтосьці знаў яе раней, хтосьці працаваў - і таксама запрасіла. Дзяўчына згадзілася». (Інтэрв'ю 2)

Нарэшце, рэспандэнты згадвалі, што ў найме на дзяржаўную службу распаўсюджаны практыкі прасоўвання знаёмых або сваякоў, наём «па блаце».

Пытанне: «Як да вас маглі патрапіць людзі без досведу?»

Адказ: «Мабыць, праз нейкія знаёмствы і рэкамендацыі».

Пытанне: «А гэта частая гісторыя? Ці гэта нейкая выключная сітуацыя?»

Адказ: «Не, не выключная сітуацыя. На пасады спецыялістаў гэтак шмат прыходзіла. І ў павышэннях - таксама было вельмі шмат такіх прыкладаў не праз прафесійныя кампетэнцыі, а праз нейкія асабістыя сувязі. Вельмі распаўсюджаная з'ява». (Інтэрв'ю 2)

«Няма адзінай сістэмы адбору. Сёння гэта ўсё вырашаецца ва ўмоўным ведамасным фармаце: кожнае ведамства па сваёй лініі выбудоўвае сваю сістэму, і адсюль, шчыра кажучы, не выключаецца ні кумаўство, ні прасоўванне сваякоў або магчымасць прыняцця рашэння на нейкай карупцыйнай падставе. Тады на дзяржслужбу трапляюць не за заслугі, а па блаце. І, адпаведна, вось гэты ведамасны падыход не дае магчымасці рэалізаваць нейкія агульныя прынцыпы падбору і расстаноўкі кадраў на нацыянальным узроўні». (Інтэрв'ю 1)

Нягледзячы на вымаганні найлепшых практык дзяржаўнага кіравання, першаснае заканадаўства - закон «Аб дзяржаўнай службе» - не ўказвае адназначна і недвухсэнсоўна, што адбор на дзяржаўную службу павінен ажыццяўляцца на падставе мерытакратычных прынцыпаў і што любы адбор, не заснаваны на індывідуальных вартасцях і заслугах, юрыдычна несапраўдны. Наадварот, падкрэсліваецца, што ўжываюцца розныя правілы адбору на дзяржаўную службу шараговых супрацоўнікаў і найвышэйшага кіраўнічага звяна. Як вынік гэтага распаўсюджаны практыкі немерытакратычнага адбору.

Крытэры адбору і прызначэння

Наступны прынцып SIGMA азначае, што павінны быць распрацаваны і публічна даступныя дакладныя крытэры патрабаванняў да пасады, сфармуляваны абавязкі і патрабаванні да кандыдатаў. У тэорыі звычайнае апісанне пасады ўключае місію і агульную мэту, асноўныя абавязкі і звязаныя з імі задачы, узровень адказнасці, падпарадкаваны персанал (калі ёсць), умовы працы, адмысловыя патрабаванні (адукацыя, досвед працы і іншыя).

Хаця беларускі закон «Аб дзяржаўнай службе» (арт. 30) вызначае агульныя кваліфікацыйныя патрабаванні для паступлення на грамадзянскую службу, іх фармуляванне не здольнае забяспечыць якасць найму супрацоўнікаў. Гэтая сітуацыя ўтвараецца пад уплывам дзвюх супрацьлеглых тэндэнцый.

Па-першае, практычна адсутнае другаснае заканадаўства, у якім прапісваліся б дакладныя працэдуры і мінімальныя патрабаванні да супрацоўнікаў для надання таго ці іншага класа дзяржаўнага службоўца, крытэры прафесійнай прыдатнасці, сістэма адзнак, змест іспытаў і склады конкурсных камісій. Асноўныя кваліфікацыйныя патрабаванні да кандыдата на дзяржаўную службу, замацаваныя ў законе «Аб дзяржаўнай службе», уключаюць патрабаванні да: 1) адукацыі; 2) стажу; 3) валодання дзяржаўнымі мовамі; 4) ведання Канстытуцыі і заканадаўчых актаў; 5) іншыя кваліфікацыйныя патрабаванні. Як мы бачым у першасным заканадаўстве, гэтыя патрабаванні прапісаны максімальна абагульнена. Кваліфікацыйны даведнік «Дзяржаўныя пасады дзяржаўных службоўцаў», які набыў сілу ў 2003 годзе²¹, таксама не раскрывае патрабаванняў да пасады, а толькі ўдакладняе агульныя патрабаванні да кваліфікацыі: звычайна гэта вышэйшая прафесійная адукацыя па спецыяльнасці, звязанай з пасадай, або прафесійнае перападрыхтаванне для гэтай пасады і патрабаванні да стажу. Для кіраўнікоў патрабаванне да стажу складае звычайна пяць-шэсць гадоў, для спецыялістаў - два гады.

Па-другое, у першасным заканадаўстве, г. зн. у Законе «Аб дзяржаўнай службе», ёсць норма, паводле якой «дзяржаўны орган абавязаны ў дачыненні да грамадзяніна, які прэтэндуе на займанне грамадзянскай пасады ў гэтым дзяржаўным органе, запытваць характарыстыку ў выпадках і ў парадку, устаноўленых Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь» (арт. 29, п. 5). Такім чынам, толькі прэзідэнт - а не прапрацаваныя і публічныя крытэры і працэдуры - можа сваім указам вызначаць, якім крытэрам у выніку павінен адпавядаць кандыдат на пасаду.

Нарэшце, закон змяшчае спрэчную норму аб тым, што кваліфікацыйныя характарыстыкі для шараговых дзяржслужбоўцаў устанаўліваюцца Міністэрствам працы і сацыяльнай абароны, хаця для найвышэйшых дзяржаўных пасадаў Рэспублікі Беларусь і для кіраўнікоў дзяржаўных органаў такія крытэры не вызначаюцца. Аналагічны вынятак зроблены і ў дачыненні да патрабаванняў да здароўя кандыдатаў на найвышэйшыя пасады дзяржаўнай службы. У такой фармулёўцы беларускі закон «Аб дзяржаўнай службе» наўпрост супярэчыць прынцыпам *SIGMA*.

З прычыны недакладнасці адміністрацыйных працэдур падчас найму кіраўніцтва адпаведнага дзяржаўнага органа мае значную дыскрэцыю ў фармуляванні крытэраў адбору на дзяржаўную службу і можа выстаўляць іх на сваё вырашэнне. Як правіла, калі трэба некага наняць, кіраўнік фармулюе спіс патрабаванняў да патэнцыйнага супрацоўніка. Крытэры гэтыя для розных пасадаў слаба дыферэнцыяваны па задачам і фактычнай складанасці. Аднак часцей да ўвагі бяруцца нефармальныя і асобныя характарыстыкі кандыдата па прынцыпу «спрацуемся / не спрацуемся». Як было адзначана ў папярэднім раздзеле, няма і адзінай сістэмы адбору, і таму кожнае ведамства і нават кожны дэпартамент унутры ведамства можа выстаўляць уласныя патрабаванні да кандыдата.

²¹ Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 135 от 24 октября 2003 года «Об утверждении квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих»».

«Калі адборам займаецца непасрэдна кадравая служба – мы зараз гаворым не аб прызначэннях на найвышэйшыя ўзроўні, а аб тым, што да пэўнага ўзроўню ёсць фармальны адбор. На вышэйшыя пасады ёсць узгадненне на самых высокіх узроўнях. Для пасады начальніка ўпраўлення, намесніка начальніка патрабуецца ўзгадненне ў розных інстанцыях. Калі казаць аб папярэднім этапе адбору, то ён вядзецца як у звычайных арганізацыях, то-бок выбіраецца спецыяліст пад пэўны кірунак, фармуецца пул супрацоўнікаў адпаведна абзначаным крытэрам. На конкурс можа падаць дакументы любы, хто мае адпаведныя навыкі і кваліфікацыю. То-бок спачатку фармуецца пул удзельнікаў адбору, потым па пэўным параметрам будзе вызначана выніковы пул – тыя, хто будзе удзельнічаць у конкурсе або каго прадставілі камісіі (калі гэта камісійны разгляд). Тады ўжо будзе прымаць рашэнне ўдзельнікі гэтай камісіі, то-бок прадстаўнікі таго структурнага падраздзялення, хто наймае гэтых працаўнікоў, дзе яны будзе працаваць. Тады, апрача чыста фармальных параметраў, будзе разглядацца (прынамсі, я заўсёды на гэта глядзеў) яшчэ і агульныя характарыстыкі: і кампетэнцыі, спалучэнне асобных характарыстык, і якім чынам чалавек сябе ўжо праявіў, чаго дасягнуў, чаго хоча, што ён бачыць і якім чынам будзе карысны структурнаму падраздзяленню. У рэшце рэшт, калі ідзе адбор праз дакладнае адпавяданне фармальным патрабаванням, [улічваецца,] на колькі балаў кандыдат адпавядае крытэрам. Хто больш адпавядае. Найчасцей, на жаль, апрача фармальных, ёсць яшчэ нефармальныя [крытэры]. Камусьці па нейкіх параметрах можа быць аддадзена перавага, або могуць стражэй разглядаць». (Інтэрв'ю 9)

Як у цэлым, датычна палітыкі дзяржаўнай службы, пра што было сказана ў першым раздзеле, так і ў прыватных момантах, такіх як наём новага супрацоўніка, эксперты адзначаюць разыходжанні паміж «правам на паперы» і «правам у дзеянні»: «Я б сказаў, што [гэта] пэўны мінус [сістэмы прызначэнняў], што ёсць вялікая колькасць прапісаных фармальнасцей і разрыў фармальнасцей юрыдычных, то-бок на паперы прапісаных, і рэальнага выконвання іх у кожным з падраздзяленняў або кірункаў дзяржаўнай службы». (Інтэрв'ю 9)

«І фармальна, як я ўжо сказаў, сістэма прапісаная, але, як ужо неаднаразова [казалася], сістэма юрыдычна нядрэнна прапісаная – з гледзішча адбору. У дадзены момант яна вымагае яшчэ абавязковых рэкамендацый, якія бяруць [на сябе] яшчэ тыя людзі, якія даюць рэкамендацыю. Яны нясуць адказнасць за тую асобу, якая залічваецца на дзяржслужбу. Адпаведна, ідзе як адбор конкурсны сярод розных прэтэндэнтаў, якія павінны адпавядаць розным патрабаванням, фармальным і асобасным, так і [даецца] гарантыя іхнай адпаведнасці тым высунутым патрабаванням». (Інтэрв'ю 1)

Такім чынам, адбор на дзяржслужбу не адпавядае сучасным прынцыпам кіравання чалавечым капіталам. Найперш, насцярожанасць выклікае заканадаўча замацаваная практыка прызначэння на кіраўнічыя пасады асоб па-за конкурсам. Да кіраўнікоў, у адрозненне ад шараговых дзяржслужбоўцаў, не высоўваюцца дакладныя і заканадаўча замацаваныя патрабаванні ні датычна кваліфікацыі і прафесіяналізму, ні датычна перамяшчэння, звальнення, ужывання мер дысцыплінарнай адказнасці. Усе гэтыя

працэдурны не прывязаны да нормаў Працоўнага кодэкса Рэспублікі Беларусь, а ўзгадняюцца рашэннямі прэзідэнта.

Кадровы рэзерв (кадровыя планы) і прасоўванне па службе

Адсутнасць адзінай палітыкі ў кіраванні кадрамі праяўляецца і ў фармаванні кадровых планаў. Толькі на сайце Міністэрства эканомікі на галоўнай старонцы змешчана інфармацыя аб магчымасці будаваць кар’еру ў міністэрстве і тлумачыцца, як фармуецца кадровы рэзерв.

Нават сфармаваны рэзерв не адпавядае патрэбам дзяржслужбы.

«Кадровы рэзерв фармуецца для досыць высокага ўзроўню, пачынаючы ад дырэктара дэпартаменту, намесніка дырэктара дэпартаменту. Тое, што хтосьці лічыцца ў кадровым рэзерве, як правіла, фармальнасць. То-бок мы абавязаны да класіфікацыі Саўміну, што ў нас кадровы рэзерв усюды запоўнены. Тым не менш, я знаю выпадкі, калі людзі ледзь не па 20 гадоў у такім кадровым рэзерве лічацца, сыходзяць на пенсію і ні разу ім гэтая пасада так і не была прапанаваная. Што датычыць супрацоўнікаў крыху ніжэй, то іх шукаеш дзе хочаш». (Інтэрв’ю 5)

Наяўнасць кадровых планаў неабходна для таго, каб задавальняць кароткатэрміновыя кадровыя патрэбы. Кадровыя планы павінны ўключаць цяперашнюю колькасць, склад і размеркаванне персаналу; арганізацыйныя змены ці іншыя пытанні, якія непасрэдна паўплываюць на персанал на працягу наступнага года; прагноз патрэб у персанале на год, у тым ліку вызначэнне вакансій, якія павінны быць запоўнены²².

«Кадровы рэзерв якраз такое агенцтва, у маім разуменні, і павінна было сфармаваць. Кадровы рэзерв фармуецца паводле нейкіх фармальных крытэраў: вышэйшая адукацыя, спецыялізацыя, эканоміка, права, мовы замежныя, нейкія дадатковыя кваліфікацыі. То-бок у гэты кадравы рэзерв патэнцыйна могуць, у маім разуменні, трапляць усе. Пытанне - што далей з гэтым кадровым рэзервам робяць? З ім нехта павінен працаваць, павінен разумець, што вось гэты чалавек у перспектыве тут можа быць карысны, на гэтым кірунку. Але найважнейшае іншае: гэтае агенцтва павінна ў выніку ладзіць іспыты, і іспыты для паступлення на дзяржслужбу. Сёння яны нібы ёсць, але ў вельмі фармальным рэжыме праводзяцца. І якраз па выніках іспытаў найлепшых і [трэба] адбіраць, то-бок на гэтых іспытах чалавек павінен сябе праявіць, паказаць, давесці сваю гатовасць, кваліфікацыю, для таго каб працаваць на дзяржслужбе. А вось правесці такія іспыты незалежна - гэта якраз вельмі вялікая задача. Тут гэта быў бы той самы фільтр, які і з кумаўствам, і з сваяцтвам мог бы актыўна змагацца». (Інтэрв’ю 1)

Конкурсны адбор - адзін з асноўных складнікаў мерытакратычнага і недыскрымінацыйнага найму на дзяржслужбу, г. зн. найму на падставе прафесійных

²² Hill, K. (ed.) Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries. May 2018.

дасягненняў і заслуг саборнікаў на атрыманне пасады. Конкурсны адбор дазваляе сфармаваць прафесійны, палітычна нейтральны і эфектыўны дзяржаўны апарат. Конкурсны адбор таксама дазваляе забяспечыць роўныя магчымасці для ўсіх грамадзян у паступленні на дзяржслужбу і зменшыць узровень карупцыі.

У Беларусі існуе сістэма конкурснага адбору, але яна не абавязковая для ўсіх кандыдатаў на дзяржаўныя пасады. Конкурсны адбор ладзіцца на вырашэнне кіраўніка дзяржаўнага органа. З прычыны неабавязковасці ў беларускіх умовах конкурс і іспыт успрымаюцца як прыкрая фармальнасць, якую неабходна прайсці, каб паступіць на дзяржслужбу.

У звязку з публікацыяй новага Закона «Аб дзяржаўнай службе» абноўлены і апублікаваны падзаконныя акты, якія ўдакладняюць розныя нормы закона. 31 жніўня 2022 года было зацверджана палажэнне «Аб правядзенні конкурсу на займанне дзяржаўнай грамадзянскай пасады», у якім выкладзены асноўныя працэдурныя аспекты правядзення конкурсу. У прыватнасці, указаны парадак фармавання камісіі, якая павінна ўключаць намесніка кіраўніка дзяржаўнага органа (старшыня), кіраўніка кадровай службы і іншых працаўнікоў дзяржаўнага органа. Апрача таго, указаны неабходнасць публікаваць інфармацыю аб вакансіі, спіс дакументаў для падачы на конкурс і парадак прыняцця рашэнняў конкурснай камісіяй.

Магчыма, па змене становішча конкурс стане лепш выконваць свае задачы адбору кадраў для дзяржаўнай службы. Дагэтуль конкурс не выконваў сваіх функцый з розных прычын:

1. У Беларусі дэ-факта не існуе практыкі публічнага аб'яўлення аб вакансіях. Інфармацыя аб вакансіі распаўсюджваецца, як правіла, толькі па сетках асабістых кантактаў кіраўніка таго падраздзялення, дзе з'яўляецца вакансія. На сайтах некаторых міністэрстваў можна знайсці гузік «Вакансіі», аднак пад ёй або няма інфармацыі, або размешчана анкета, па запаўненні якой кандыдат можа атрымаць доступ да рассылкі інфармацыі аб вакансіях або закрытых конкурсах.
2. Крытэры конкурснага адбору фармулююцца часта нават не пад вакансію, а пад канкрэтную асобу, каб у яе былі шанцы атрымаць неабходную колькасць балаў падчас праходжання конкурсу.
3. Склад адборачнай камісіі таксама не публічны.
4. Доказы лаяльнасці робяцца ключавым складнікам адбору. Лаяльнасць кантралюецца шэрагам спосабаў: і пісьмовымі рэкамендацыямі, і праверкамі асабістага жыцця кандыдата, і нават праверкамі на дэтэктары хлусні.

«Пастаянна кажуць пра нейкія конкурсы замяшчэння пасад, але гэта ўсё такая фількава грамата, яно не працуе на практыцы. Напрыклад, як у Польшчы гэта працуе: размяшчаецца аб'ява аб замяшчэнні дзяржаўных пасад. У прынцыпе, кожны можа падаць сваю заяву, [заявіць], што «я хачу працаваць на дзяржаву, у мяне досыць кампетэнцый, добрая адукацыя». Дзе ў Беларусі былі хоць нейкія аб'явы аб тым, што трэба замясціць нейкую пасаду? Большасць пасад так ці інакш замяшчаюцца фактычна

па знаёмстве: я знаю Васіля Пятрова, ён нібы недурны хлопец, таму, мабыць, варта яго ўзяць на працу... А цяпер яшчэ ўведзены інстытут гэтых вясёлых рэкамендацый персанальных. Яны былі, увогуле, і раней, але не было гэта даведзена да абсурду, што ты зусім-зусім нясеш адказнасць за таго, каму ты падпісаў характарыстыку або даў рэкамендацыю. Гэта таксама, увогуле, абмяжоўвае выбар патэнцыйных кандыдатаў для замяшчэння пасады. А галоўнае - замест таго каб павысіць адказнасць падчас прызначэння, гэты падыход фактычна робіць кумаўство сацыяльным інстытутам: каго знаю - таму дам паперу, каго не знаю - нават і рызыкаваць сваім подпісам не буду. І вось выходзіць, што сістэма сама сабе штучна абмяжоўвае выбар». (Інтэрв'ю 12)

У большасці выпадкаў для ўдзелу ў конкурсе і паступлення на дзяржслужбу неабходна здаваць іспыт. Іспыт не трэба здаваць, калі кандыдат на вакансію паступае па размеркаванні пасля навучання, па накіраванні на працу ў дзяржорганы, а таксама некаторым групам спецыяльнасцей, якія вызначае Савет Міністраў Рэспублікі Беларусь, і асобам, якія раней праходзілі вайсковую службу на вайсковых пасадах. Адзін з рэспандэнтаў змог дэталёва ўзгадаць працэдуру іспытаў. На ягоную думку, такі іспыт можа выконваць інтэграцыйную функцыю і дапамагае падрыхтавацца да будучай службы.

Мы прывядзём вялікі фрагмент інтэрв'ю, з якога зразумелая ўся працэдура найму на дзяржслужбу:

«Так, іспыты я здаваў. Ёсць базавы іспыт для дзяржслужбоўцаў, ён адзіны для ўсіх. Складаецца з чатырох пытанняў: па Канстытуцыі адно пытанне, па нацыянальнай эканоміцы, па змаганні з карупцыяй і яшчэ пытанне па законе аб дзяржслужбе - па правілах і гэтак далей. У прынцыпе, дасылаюць спіс пытанняў і кніжку для рыхтавання. Кніжка, праўда, вельмі старая, 2008 года, таму там усё трэба было пераправяраць... Але, у прынцыпе, па Канстытуцыі проста ідуць пытанні: пра што гэты артыкул, іншы, раздзел пра парламент, якія асноўныя нормы?.. Датычна закона аб дзяржслужбе таксама ўсе пытанні папросту па тэксце закона можна было адказваць, таму, у прынцыпе, гэты навучальны дапаможнік быў такі сабе... Іспыт адбываецца гэтак: збіраецца камісія, старшыня гэтай камісіі - начальнік [аддзела] кадраў, уваходзяць начальнікі ўпраўленняў, дырэктар дэпартаменту, начальнік інфармацыйнага кіравання ўваходзіў. Асоб пяць, мабыць, збіраецца, і папросту [адказваеш] па білеце, як ва ўніверсітэце на іспыце... Камісія задавала пытанні, нават калі ўсё напішаш. [...] Што да іспыту, мне здаецца, што увогуле гэта карысна, бо рэальна я прыйшоў і закон аб дзяржслужбе добра знаў, лепш за калег, якія 15 гадоў працавалі. Было вельмі карысна для працы, што ты адразу разумееш прыблізна структуру ўрада, асабліва ў нас, дзе шмат міністэрстваў, камітэтаў, хто вышэйшы, хто ніжэйшы, хто паралельна, хто збоку. У прынцыпе, для такога разумення і паглыблення, мне здаецца, гэты іспыт быў нядрэнны... Яшчэ быў адзін з элементаў, самы першы, - гэта сумоўе ўласна з начальнікам кіравання, але ён нібы папросту глядзіць на тое, што называюць "soft skills", сумоўе аб тым, наколькі ты добры, адэкватны чалавек. Увогуле, вонкава выглядае нібы нядрэнна. З іншага боку, трэба разумець, што калі, дапусцім, ты спадабаўся ўжо начальніку кіравання, то, па вялікім

рахунку, усе астатнія этапы ўжо паўфармальныя: калі ты адкрыта не заваліш, не будзеш казаць суцэльнай лухты на іспыце, то цябе возьмуць». (Інтэрв'ю 10)

Акрамя іспыту для паступлення на дзяржслужбу, іншыя выпрабаванні могуць уключаць іспыт на веданне камп'ютарных тэхналогій, іспыт на веданне замежных моў, напісанне эсэ па спецыяльнасці, псіхалагічнае тэставанне.

«Здаецца іспыт на валоданне камп'ютарнымі тэхналогіямі, там ён не вельмі складаны. І здаецца яшчэ... ёсць такі цэнтр МУС, здаецца, дзе правяраюць цябе на псіхалагічную ўстойлівасць, на рэакцыю; там псіхалагі гутараць, як ты стрэс пераносіш, наколькі ў цябе IQ высокі. Карацей кажучы, тэст доўжыцца гадзіны чатыры мінімум, а можа і болей». (Інтэрв'ю 15)

Апрача таго, падчас праходжання розных этапаў выпрабаванняў падчас паступлення на дзяржслужбу могуць правярыць лаяльнасць. У гэтым асабісты досвед рэспандэнтаў розніўся. Хаця шмат хто сцвярджаў, што перавагу ў адборы на дзяржслужбу атрымліваюць кандыдаты, якія дэманструюць лаяльнасць дзейнай уладзе, у некаторых выпадках, на думку рэспандэнтаў, прафесіяналізм пераважаў.

«Цяпер ужо і не кожны можа паступіць, уладкавацца на працу. Здаеш гэты іспыт - і вышэйшае кіраўніцтва запрашае цябе да сябе на гутарку, задаюць усялякія пытанні. Напрыклад, хочучь пачуць, якія мы патрыёты, што мы ідзём працаваць на дзяржслужбу, бо мы хочам вельмі вялікую карысць прынесці сваёй айчыне. Хоць, можа быць, у сталіцы і ёсць такія патрыёты, але ў нашым горадзе пераважная маса ішла, вядома, толькі па зарплату, на першым месцы стаяла зарплата». (Інтэрв'ю 4)

«Калі чалавек робіцца дзяржслужбоўцам, яму трэба здаваць іспыты на дзяржслужбу. Акрамя здавання іспыту, былі яшчэ псіхалагічныя анкеты. Гэта былі традыцыйныя HR-ныя анкеты, на магчымасць працаваць у калектыве, магчымасць развязаць складаныя задачы, стаўленне да супрацоўнікаў, да падначаленых, да кіраўніцтва. Ніякага адцення... патрыятызму ўмоўнага - нічога такога не было». (Інтэрв'ю 5)

Як было сказана вышэй, конкурс на замяшчэнне пасады ў дзяржслужбоўцаў не абавязковы, аднак ведамаснае рэгуляванне можа вызначаць, што падчас конкурсу на адну пазіцыю могуць прэтэндаваць не менш за дзве асобы. Аднак нярэдка сітуацыі, калі гэтыя патрабаванні не ўдаецца выканаць.

«Але найбольшыя цяжкасці бываюць менавіта падчас падбору пула. Бывае, што [ў конкурсе ўдзельнічае] гатовы кандыдат, калі конкурс аб'яўляецца пад канкрэтную асобу, або падбор пад патрабаванні, але не пад канкрэтную задачу. [Аддзел кадраў] падбірае кандыдатаў з тых, хто ў рэзерве, або з тых, хто падаў заявы, або з тых, каго ўдалося прыцягнуць для ўдзелу. Мне пашанцавала: у мяне на фінальным этапе супрацоўнікі адпавядалі - пераважна адпавядалі - і тым крытэрам, якія я выстаўляў, і фармальным [патрабаванням]. Калі падбор ажыццяўляе аддзел кадраў, бывае, што ў

выніку пул добры, але не адпавядаў задачам. Я з такім асабіста не сутыкаўся, але знаю сітуацыі, калі гэтак было». (Інтэрв'ю 9)

Шматступенны конкурсны адбор сам па сабе не гарантуе найму максімальна прафесійных і матываваных дзяржслужбоўцаў. Тым не менш, празрыстая сістэма адбору паводле загадзя прапісаных крытэраў павышае шанцы таго, што кандыдаты на дзяржаўную службу будуць адпавядаць патрабаванням вакансіі. Конкурсны адбор таксама неабходны, каб прыцягваць кадры з вонкавага рынку працы, пашыраючы тым самым набор кампетэнцый, якія яны маюць. Арганізацыя як унутранага, так і вонкавага конкурсу на пасаду павышае якасць чалавечага капіталу на дзяржаўнай службе.

Абарона ад дыскрымінацыі

Адзін з паказальнікаў прагрэсу ў стварэнні разнастайнага працоўнага асяроддзя - гэта адсутнасць дыскрымінацыі на любых падставах. Антыдыскрымінацыйныя нормы прапісаны ў арт. 28 Закона «Аб дзяржаўнай службе»:

«Падчас паступлення на грамадзянскую службу, а таксама падчас яе праходжання не дапускаюцца ніякія абмежаванні і (або) перавагі ў залежнасці ад полу, расы, нацыянальнасці, сацыяльнага паходжання, маёмаснага стану, месца жыхарства, стаўлення да рэлігіі, перакананняў, іншых акалічнасцей, не звязаных з справавымі якасцямі і не абумоўленых спецыфікай працоўнай функцыі або статусам грамадзянскага службоўца, а таксама ад прыналежнасці да палітычных партый і іншых грамадскіх аб'яднанняў, за выняткам выпадкаў, прадугледжаных Канстытуцыяй Рэспублікі Беларусь».

Хоць заканадаўча прапісваецца роўнасць усіх груп падчас паступлення і праходжання дзяржаўнай службы, на практыцы гэтая роўнасць ніколі не рэалізуецца. Асноўная праблема ў галіне дзяржаўнай службы ў Беларусі палягае ў гендарнай няроўнасці, якая можа быць апісана дзвюма метафарамі: «ліпкая падлога» і «шкляная столь».

Першая метафара - «ліпкая падлога» - выкарыстоўваецца для апісання дыскрымінацыйнай мадэлі працаўладкавання, якая ўтрымлівае пэўную групу людзей на ніжніх прыступках прафесійнай шкалы. Найчасцей з такой практыкай прафесійнай дыскрымінацыі сутыкаюцца жанчыны. Гэта распаўсюджаная сітуацыя ў беларускім дзяржаўным кіраванні, дзе жанчыны складаюць 69% дзяржаўных службоўцаў, але толькі 46% усіх жанчын займаюць кіраўнічыя пазіцыі²³. Часцей жанчыны не прасоўваюцца вышэй за пасаду галоўнага спецыяліста, і іхняя кар'ера на доўгія гады захрасае на гэтым узроўні.

Другая метафара - «шкляная столь» - апісвае іншы дыскрымінацыйны бар'ер. Гэта блакаванне прасоўвання жанчын, якія ўжо занялі досыць высокія пазіцыі ў сярэднім звяне кіравання, на найвышэйшыя кіраўнічыя пасады. У беларускай дзяржаўнай службе толькі

²³ Труд и занятость в Республике Беларусь. Статистический сборник. Минск, 2020: <https://www.belstat.gov.by/upload/iblock/c17/c1758aafc21ec069dafba92b27dea768.pdf>, с. 131.

13,7% жанчын - кіраўнікі арганізацый, а вось доля мужчын-кіраўнікоў дасягае 21,5%²⁴. У выніку і тыя, хто сутыкаецца з «ліпкай падлогай», і тыя, хто ўперліся ў «шкляную столь», выяўляюць немагчымасць палепшыць сваё становішча.

Рэспандэнты адзначаюць, што такая сітуацыя не толькі несправядлівая, але і спрыяе меншай разнастайнасці меркаванняў і пагаршае ўзаемадзеянне паміж калегамі.

«Трэба кансерватызм прыбіраць, стымуляваць роўнасць гендарную ў міністэрствах. Гэта не вельмі правільна, на мой погляд. Нешта ў кадравай палітыцы не так, калі ў нас у адным міністэрстве працуюць адны жанчыны, а ў іншым практычна адны мужчыны. Гэта стварае нейкія забабоны ў працы адно з адным». (Інтэрв'ю 10)

«Жанчын практычна няма на кіраўнічых пасадах, і гэта не таму, што яны неканкурэнтныя, не таму, што яны нядобрыя ці не досыць добрыя. Тут, напраўдзе, трэба саму працу разумець, што не ўсе жанчыны гатовыя выбіраць кар'еру і адмаўляцца ад сям'і... Жанчыны да гэтай стадыі не даходзяць, калі ў іх няма нейкіх вельмі сур'ёзных кар'ерных стымуляў і спадзеваў, таму звальняюцца. Плюс я знаю выпадкі, калі, выбіраючы на [кіраўнічую] пасаду, у нас жанчын абразалі папросту выключна па палавой прыкмеце, бо там трэба і недзе выпіць будзе ці жорсткае трэба нешта». (Інтэрв'ю 15)

Відавочна, што шанцы жанчын быць прынятымі на працу ў органы дзяржаўнага кіравання высокія, а вось магчымасці кар'ернага росту невялікія.

Іншыя формы магчымай дыскрымінацыі, напрыклад, па нацыянальнай прыналежнасці, рэлігіі ці абмежаваных фізічных магчымасцей не згадваліся экспертамі, але гэта не значыць, што такіх формаў дыскрымінацыі на беларускай дзяржслужбе няма.

Гендарная дыскрымінацыя, апрача маральнага і прафесійнага вымярэнняў, мае яшчэ адно важнае для дзяржаўнага кіравання наступства. Міжнародныя даследаванні, у тым ліку ў недэмакратычных краінах, паказваюць, што павелічэнне долі жанчын на дзяржаўнай службе значна змяншае праблему карупцыі, прычым як звычайнага хабарніцтва, так і буйной карупцыі (*grand corruption*)²⁵. У прыватнасці, даследаванне дзяржаўных закупаў у Расіі паказвае, што на сярэднім узроўні чыноўніцтва як мужчыны, так і жанчыны лічаць карупцыю злом, але на найвышэйшых пасадах негатыўнае стаўленне да карупцыі выяўленае пераважна ў жанчын²⁶. Навукоўцы прапануюць розныя тлумачэнні меншай схільнасці жанчын да карупцыі. Яны могуць быць менш схільныя рызыкаваць сваёй рэпутацыяй і дасягнутай пасадай. Контрагенты-мужчыны могуць не давяраць чыноўніцам як партнёрам у карупцыйных змовах. Нарэшце, гэта можа быць папросту засвоеная ў культуры схільнасць жанчын «гуляць па правілах». У выніку ў недэмакратычных краінах

²⁴ Труд и занятость, 2020, с. 131.

²⁵ Dawson, S. Are women leaders less corrupt? No, but they shake things up. 2022: <https://www.reuters.com/article/us-women-leaders-corruption-idUSBRE8B306O20121204>.

²⁶ Учёные НИУ ВШЭ: только госслужащие-женщины смогут побороть коррупцию в России: <https://iq.hse.ru/news/496799277.html>.

уплыў гандара на поспехі ў пераадоленні карупцыі ніжэйшы, чым у дэмакратычных. Важнейшае за гандар - гэта ствараць неабходныя інстытуцыйныя ўмовы для пераадолення карупцыі. Тым не менш, не варта пакідаць без увагі і гэтую сувязь.

Такім чынам, нягледзячы на наяўнасць у розных заканадаўчых актах нормаў, якія забараняюць дыскрымінацыю і прадузятасць па любых прыкметах, на практыцы дзейнічаюць правілы, якія не адпавядаюць гэтым патрабаванням. Неабходна сур'ёзней працаваць і абмяркоўваць гандарную і іншыя віды дыскрымінацыі, забяспечваючы розным групам роўны доступ да паслуг і працаўладкавання.

Відавочна, што ў Беларусі не створана мерытакратычная і свабодная ад непатызму і іншых скажэнняў сістэма адбору і найму на дзяржаўную службу. Не сфармавана таксама эфектыўная сістэма фармавання кадравых планаў. Фармальна некаторыя элементы адбору на падставе заслуг і абароны ад дыскрымінацыі зафіксаваны ў заканадаўстве. На практыцы гэтыя нормы амаль не выконваюць сваіх функцый.

РАЗДЗЕЛ 4. СІСТЭМА ЁЗНАГОРОДЖАННЯ І ПРАСОЎВАННЯ ПА СЛУЖБЕ

На справядлівасці і празрыстасці аплаты працы дзяржаўных службоўцаў грунтуецца чацвёрты прынцып *SIGMA*.

Як было сказана вышэй, прынцыпы *SIGMA* шмат у чым апіраюцца на тэорыю арганізацыйнай справядлівасці²⁷. Арганізацыйная справядлівасць ацэньваецца супрацоўнікамі на падставе вынікаў працы, арганізацыйных працэдур і ўзаемадзеяння з кіраўніцтвам. Справядлівае ўзнагароджанне адпаведна вынікам працы і празрыстыя працэдурны прызначэнні - гэта ключавыя фактары эфектыўнай палітыкі кіравання чалавечымі рэсурсамі на дзяржаўнай службе.

Арганізацыйная справядлівасць складаецца з трох элементаў: размеркавальная справядлівасць, працэдурная справядлівасць і інтэракцыйная справядлівасць. Размеркавальная справядлівасць адлюстроўвае ўспрыманне супрацоўнікамі таго, наколькі справядліва размяркоўваюцца ўзнагароды (зарплаты, прэміі, магчымасці прафесійнага развіцця) і накладваюцца санкцыі, г. зн. наколькі ўзнагарода адпавядае вынікам працы кожнага супрацоўніка. Працэдурная справядлівасць характарызуе тое, наколькі справядлівыя і празрыстыя працэсы прыняцця рашэнняў у арганізацыі. Калі правілы і нормы ўспрымаюцца як несправядлівыя, гэта дэмотывуе працаўніка. Нарэшце, інтэракцыйная справядлівасць звязаная з тым, як з чалавекам абыходзяцца падчас прыняцця рашэнняў, ці дае працадаўца адэкватную зваротную сувязь, ці ставяцца да супрацоўнікаў з павагай і годнасцю. Інтэракцыйная справядлівасць у некаторых выпадках для супрацоўнікаў аказваецца важней за размеркаванне рэсурсаў ці арганізацыйныя працэдурны.

Прынцып справядлівага ўзнагароджання адлюстраваны ў чацвёртым прынцыпе *SIGMA*. Ён азначае заканадаўчае абгрунтаванне памеру зароботнай платы адпаведна класам пасадаў. Сістэма налічэння зароботнай платы павінна быць празрыстая, працэдурная і крытэры аплаты працы дзяржаўных службоўцаў дакладна вызначаныя. Зароботная плата складаецца з вызначаных элементаў, а менавіта базавага акладу і розных надбавак да яго. Даплаты, не ўключаныя ў базавы аклад, уяўляюць сабой зменную частку зарплаты.

ПРЫНЦЫП 4: Сістэма ўзнагароджання дзяржаўных службоўцаў грунтуецца на класіфікацыі пасадаў; яна справядлівая і празрыстая.

1. Справядлівая і празрыстая сістэма ўзнагароджання, у тым ліку класіфікацыя зароботнай платы паводле сістэмы класіфікацыі пасадаў, поўны спіс зменных складнікаў зароботнай платы, належныя суадносіны паміж фіксаванай і зменнай зароботнай платай і падрабязныя нормы ўстаноўлены ў заканадаўстве, каб забяспечыць узгодненасць, справядлівасць і празрыстасць усёй дзяржаўнай службы. Нормы аб узнагароджанні ўжываюцца на практыцы.
2. Розныя віды дапамогі і льготы ў дадатак да зарплаты (напрыклад, сямейныя,

²⁷ Folger, R., Cropanzano, R. Organisation Justice and Human Resource Management. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

арэндныя, адукацыйныя, моўныя віды дапамогі, дапамога па хваробе, мацярынстве або няшчасным выпадку на вытворчасці) ўстаноўлены ў заканадаўстве, каб забяспечыць узгодненасць усёй дзяржаўнай службы, і ўжываюцца на практыцы.

3. Забяспечваецца роўная аплата за працу роўнай каштоўнасці; у аплаце працы ўнікаюцца любыя віды дыскрымінацыі паводле прыкметы полу.
4. Магчымасці кіраўнікоў дзейнічаць на сваё вырашэнне ў прызначэнні розных складнікаў заробтнай платы, дапамог і льгот асобным дзяржаўным службоўцам абмежаваны дзеля забеспячэння справядлівасці, празрыстасці і паслядоўнасці агульнай аплаты працы.
5. Сістэма ўзнагароджання дзяржаўных службоўцаў забяспечвае разумныя ўмовы для найму, матывацыі і ўтрымання дзяржаўных службоўцаў з запатрабаванымі кампетэнцыямі.

Беларускае заканадаўства толькі часткова адпавядае гэтым крытэрам. Фіксаваная частка зарплаты вызначаецца «Інструкцыяй аб парадку аплаты працы дзяржаўных службоўцаў дзяржаўных органаў»²⁸. Інструкцыя, у прыватнасці, устанаўлівае каэфіцыенты, на якія множыцца базавы аклад для розных пасадак. Каэфіцыент варыюецца ад 1,0 для дзяржслужбоўцаў узроўню спецыяліста гарадскіх, сельскіх і пасялковых выканаўчых камітэтаў да 6,7 для першых намеснікаў міністраў ключавых міністэрстваў і 6,2 - іншых міністэрстваў. Разам з тым, службовы каэфіцыент для міністраў у інструкцыі не прапісаны. Базавы аклад устанаўліваецца прэзідэнтам. З іншага боку, эксперты адзначалі, што існуючая сістэма фармавання зменнай часткі аплаты працы не празрыстая і не стварае неабходных стымулаў для павышэння якасці работы. Дзяржаўнаму службоўцу таксама прызначаюцца надбаўкі за выслугу гадоў (ад 10% акладу за выслугу звыш 6 месяцаў да 40% - для тых, хто адпрацаваў на дзяржслужбе больш за 20 гадоў) і за навуковую ступень (5% за ступень кандыдата навук, 10% за ступень доктара навук).

Такім чынам, сістэма ўзнагароджання на дзяржаўнай службе ў Беларусі складаецца з пастаяннай і зменнай частак, а таксама можа складацца з манетарных і неманетарных стымулаў.

Пастаянная частка ўзнагароджання ўключае службовы аклад, апісаныя вышэй надбаўкі, дапамогу да водпуску ў памеры двух службовых акладаў. Зменная частка складаецца з прэмій, выплат з сродкаў, зэканомленых за кошт вакантных пасадак і іншых сродкаў матэрыяльнага стымулявання.

У папярэднім даследаванні матывацыі беларускіх дзяржслужбоўцаў было паказана, што толькі крыху больш за палову дзяржслужбоўцаў адзначаюць, што іхняя заробная плата звязана з эфектыўнасцю іхняй працы. Пры гэтым эфектыўнасць ацэньвае, як правіла, толькі непасрэдны кіраўнік ці кіраўнік арганізацыі: толькі некалькі асоб адзначылі, што

²⁸ 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».

эфектыўнасць іхняй працы ацэньваюць некалькі асоб²⁹. Той факт, што амаль палова дзяржслужбоўцаў не бачаць сувязі паміж вынікамі іхняй дзейнасці і ўзнагародай, сведчыць аб тым, што правілы матэрыяльнага стымулявання не зразумелыя і не празрыстыя.

Зарплата залежыць ад пасады і класа - павышэнне ў класе і/або ў пасадзе дадае да зарплаты некаторую суму (каля 100-300 рублёў). Як адзначаюць эксперты, адразу па паступленні на дзяржслужбу зароботная плата не вельмі вялікая. Аднак у цэлым яна забяспечвае дастатковы ўзровень жыцця, асабліва па-за сталіцай і па дасягненні пэўнага класа дзяржслужбоўца.

«Увогуле, у нас слабое фінансаванне дзяржслужбы. Уласна, гэтак жа, як і ўсіх астатніх бюджэтных арганізацый: лекараў, настаўнікаў, працаўнікоў культуры. Можна быць, крыху лепшае становішча на тле бюджэнікаў наогул. Калі параўноўваць з суседнімі развітымі краінамі, тое, што нашы дзяржслужбоўцы атрымліваюць, гэта слёзы». (Інтэрв'ю 1)

Адзін з важных метадаў стымулявання працы на дзяржаўнай службе - гэта наданне класаў дзяржаўнай службы, якія адначасова дэманструюць і прасоўванне па кар'ернай лесвіцы, і павышэнне зароботнай платы, і пашырэнне доступу да неграшовых інструментаў стымулявання. Прысваенне вышэйшага класа залежыць ад тэрміну працы на пасадзе, штатнага раскладу, а таксама рашэння вышэйшага начальства.

Новы закон «Аб дзяржаўнай службе» ўводзіць сістэму класаў з меншай колькасцю катэгорый (дзевяць замест дванаццаці плюс найвышэйшы клас, які складаецца з трох рангаў). Паводле гэтага закона, з 1 студзеня 2023 года класы дзейным грамадзянскім службоўцам і службоўцам, якія паступаюць на дзяржаўную грамадзянскую пасаду, будуць надавацца ў адпаведнасці з:

- рээстрам дзяржаўных грамадзянскіх пасадаў;
- прыраўноўваннем або суаднясеннем класаў, устаноўленых у п. 2 Указа № 195, калі клас дзяржаўнага службоўца (класны чын, персанальнае званне, дыпламатычны ранг, кваліфікацыйны клас) прыраўноўваецца (суадносіцца) да вышэйшага класа дзяржаўнага грамадзянскага службоўца ў параўнанні з класам, вызначаным у рэестры³⁰.

Наданне таго ці іншага класа азначае не толькі надбаўку за класнасць, якая ўстанаўліваецца Інструкцыяй аб парадку аплаты працы і апіраецца на памер базавага акладу дзяржаўнага службоўца (ўстанаўліваецца прэзідэнтам). З класам дзяржслужбоўца непасрэдна звязана надбаўка за складанасць і напружанасць працы. Апрача таго, павышэнне класа можа пашырыць доступ да іншых выгад - напрыклад, даць магчымасць скарыстацца рознымі жыллёвымі льготамі і субсідыямі. Дзяржслужбоўцу могуць даць

²⁹ Ромашевская, И., Рябова, Н. 2020. Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах. ВІРАТ, 2016: https://bipart.eu/picture/library/motivation_final_0.pdf.

³⁰ ВІРАТ. Агляд Закона Рэспублікі Беларусь «Аб дзяржаўнай службе» 2022 года.

сродкі на кампенсацыю арэнды жылля³¹, дзяржаўную арэндную кватэру, магчымасць ільготна пабудаваць жылло і падобныя прывілеі. Такім чынам павышэнне класа, нават не звязанае з пераводам на іншую пасаду, можа павысіць матэрыяльную ўзнагароду дзяржслужбоўца за працу. Павышэнне класа таксама павышае статус таго ці іншага чыноўніка ў іерархіі і ў сістэме дзяржаўнага кіравання, што можна разглядаць і як нематэрыяльную форму заахвочвання³².

«Чым больш працуеш, тым больш класаў атрымліваеш. Аднаведна, расце пасада, расце аклад, растуць нейкія надбаўкі. Хаця трэба было б зрабіць агаворку, што нейкі час таму дзяржслужба была не самым прывабным месцам для маладых людзей, бо ім давалі на старце мізэрны заробак і трэба было быць вялікім-вялікім энтузіястам, каб на гэтую службу рвацца і лічыць, што ты трапіў у годнае месца. З часам усё змяняецца, аднаведна, вырастаюць магчымасці, і я так разумею, што апошні закон, які нядаўна апублікаваны, мабыць, у тым ліку гэтую праблему спрабаваў развязаць». (Інтэрв'ю 1)

Зменная частка зарплаты складаецца з прэмій за нейкія даручэнні і прэмій, якія выплачваюцца з эканомленага фонду заробтнай платы і залежаць ад таго, ці ёсць ва ўпраўленні/дэпартаменце/адзеле незапоўненыя стаўкі. Могуць быць скарыстаны і іншыя формы матэрыяльнага стымулявання. Зменныя выплаты павінны былі б стаць базай для выплат паводле вынікаў, але на практыцы гэтыя выплаты і дзяржслужбоўцамі, і кіраўніком успрымаюцца не як складнік стымулявання, а як частка абавязковых штомесячных выплат, задача якіх - давесці штомесячны даход супрацоўніка да прымальнага ўзроўню.

«Дапусцім, па рэспубліцы зарплата дзяржслужбоўца была нядрэнная. Можна было, напрыклад, дазволіць сабе з'ездзіць адпачыць. І, у прынце, базавыя патрэбы закрыць спакойна. Не думаць, што табе не хопіць грошай на ежу і адзенне. Дарэчы, была розніца паміж заробкамі начальніка ўпраўлення і спецыялістамі, галоўнымі спецыялістамі, прычым, істотная розніца... На мяне людзі працавалі проста не пакладаючы рук, мы аднолькава працавалі, я ўвесь час думала, як кампенсаваць іхнія намаганні, выпісвала прэміі. У цэлым, базавыя патрэбы зарплата закрывала. Гэта вось, дарэчы, было адной з прычын, з якіх можна было яшчэ трымацца». (Інтэрв'ю 2)

«Ніякіх асаблівых заахвочванняў/пакаранняў, нічога такога менавіта ў [назва дзяржоргана] асабліва не было. Так, там перыядычна нейкае прэміяванне было, але гэта начальнік структурнага падраздзялення пісаў, каго прэміяваць за якую працу, гэта ўсё перадаецца кіраўніку раз на квартал. Але звычайна вы не можаце ўсіх прэміяваць. Вось павінны выбіраць: гэтым разам гэтых прэміяваць, гэтым разам тых... Але апошнім часам ужо ў 2021 годзе было ўжо такое: павыкрэслівалі з гэтага прэміявання людзей, аб якіх былі нейкія звесткі, што яны недзе падпісаліся ці яшчэ што-небудзь

³¹ 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»».

³² Филиппов, А. Механизмы стимулирования государственных служащих в Беларуси: как совместить несовместимое? Bipart, 2016.

такое зрабілі. Гэта было. Ці, наадварот, не падпісаліся дзе-небудзь». (Інтэрв'ю 5)

Акрамя аплаты працы, кіраўніцтва можа заахваціць працаўніка іншымі спосабамі: аб'явіць падзяку, занесці на дошку гонару, узнагародзіць граматай, узнагародзіць каштоўным падарункам, грашыма або дзяржаўнымі ўзнагародамі. У большасці выпадкаў ганаровае заахвочванне таксама суправаджаецца прэміяваннем.

Можна зрабіць выснову, што сістэма ўзнагароджання ў Беларусі мае некалькі заган. Па-першае, існуе значная розніца паміж стымуляваннем дзяржаўных службоўцаў найніжэйшага і сярэдняга звёнаў і службоўцаў найвышэйшага звяна. Закон «Аб дзяржаўнай службе» 2022 года, як і папярэдні закон, не ўводзіць сур'ёзных мер для стымулявання працы дзяржаўных службоўцаў найніжэйшага і сярэдняга звёнаў, а таксама не ўстанаўлівае дакладных крытэрыяў ацэньвання іхняй дзейнасці. Аднак, сістэма ўзнагароджання дзяржаўных службоўцаў не забяспечвае, у адрозненне ад патрабаванняў найлепшых практык SIGMA, разумных умоў для найму, матывацыі і ўтрыманні дзяржаўных службоўцаў з неабходнымі кампетэнцыямі.

«Не б'юць, і добра»

Даследаванні сістэмы матывацыі дзяржаўных службоўцаў у замежных краінах паказваюць, што матэрыяльнае стымуляванне - гэта толькі адзін з фактараў, якія матывуюць службоўцаў да працы. Нягледзячы на тое, што грашовая ўзнагарода і магчымасць прадказальнага кар'ернага росту - гэта, безумоўна, важны фактар знаходжання на пасадзе, занятыя на дзяржаўнай службе вышэй ацэньваюць сваю працу і гатовы прыкладаць да яе больш намаганняў, калі выконваюцца набор наступных умоў³³:

1. Яны высока ацэньваюць значнасць сваёй працы, адчуваюць магчымасць паўплываць на дабрабыт грамадства, маюць уяўленне аб чаканых выніках працы і нясуць адказнасць за іх дасягненне.
2. Дзяржслужбоўцам даецца пэўная гнуткасць і свабода прыняцця рашэнняў, адсутнічае дэталёвая рэгламентацыя; разам з тым, асноўныя значныя мэты добра сфармуляваны і вызначаны.
3. Кіраўніцтва здольнае ўстанаўліваць пэўныя стандарты працы і забяспечваць іх выкананне. Уменне кіраўніка падтрымліваць роўныя зносіны з сваімі супрацоўнікамі грае важную ролю ў матывацыі, аднак гэтая здольнасць кіраўніка, відаць, істотнейшая ўмова высокай матывацыі, чым здольнасць устанаўліваць пэўныя стандарты для працы.

На матывацыі дзяржслужбоўцаў негатыўна адбіваецца высокая ступень спецыялізацыі, стандартызацыі і фармалізацыі заданняў, а таксама высокая ступень цэнтралізацыі працэсу прыняцця рашэнняў.

Камунікацыя і матывацыя ў беларускай сістэме дзяржаўнай службы ў значнай меры

³³ Филиппов, 2016.

апіраецца не на заахвочванні, а на сістэму пакаранняў. Механізмы «негатыўнага» стымулявання прапісаны ў раздзеле 10 Закона. Частка гэтых абмежаванняў вызначаны досыць дакладна і могуць быць звязаны з парушэннем дысцыпліны і з парушэннем розных абмежаванняў, якія ўстанаўліваюцца заканадаўча. Іншыя маюць размыты характар і прадугледжваюць пакаранне за правіну, не сумяшчальную з знаходжаннем на дзяржаўнай службе. То-бок фактычна пакаранне залежыць ад вырашэння вышэйшага кіраўніцтва.

Вельмі шмат рэспандэнтаў у дадзеным даследаванні звярталі ўвагу якраз на шырока распаўсюджаную сістэму негатыўнага стымулявання, якую можна абагульнена назваць «не б'юць - ужо добра».

«Кіраўніцтва не лаяла - усё добра, значыць. Усё. Больш ніякага [стымулявання]. Калі цябе не распякаюць перыядычна, значыць усё добра. Хвалілі ў рэдкіх выпадках, гэта было святам проста. Таму калі цябе не б'юць, усё добра. Далі табе дыхту на планёрцы, дапусцім, у жорсткай форме - зразумела, нешта не так, мякка кажучы. Гэта прынцып дзяржслужбы такі: не даюць бізуна – значыць добра ўсё». (Інтэрв'ю 14)

«Таму ў [назву дзяржоргана] многія рэчы выглядалі больш прыстойна, чым у іншых міністэрствах, і за кошт таго, што людзі, якія там працуюць, канкурэнтаздольныя. Большасць вельмі адукаваныя, таленавітыя, у прынцыпе, усё пры іх. У іншых дзяржорганах нават ужывальная фраза такая была: найлепшае заахвочванне - гэта адсутнасць пакарання. І калі ты ў такой парадыгме жывеш, то навошта да чагосьці імкнуцца, бо пакараць цябе заўсёды пакараюць, а вось заахваціць не заахваціць». (Інтэрв'ю 15)

«Калі закранаць [вышэйшыя структуры], так, то там не хваляць. Там што б вы ні зрабілі, усё дрэнна. Там нельга хваліць, мусіць». (Інтэрв'ю 3)

На штодзённае жыццё беларускага дзяржслужбоўца ўплываюць яшчэ некалькі фактараў: адсутнасць разумення стратэгіі развіцця дзяржавы; адсутнасць каштоўнасна значных мэт, якія неабходна дасягнуць; адсутнасць магчымасці паўплываць на палітыку; абмежаванасць фінансавання. Праблему адсутнасці бачання развіцця і, як вынік, адсутнасць свабоды дзеянняў адзначаюць шмат рэспандэнтаў.

«Дэмакратычная дзяржава падладжваецца пад запыты грамадства, і таму, як толькі грамадства бачыць, што тое, што адбываецца, не ў іхніх інтарэсах, яны мяняюць [уладу]. У нас такой зваротнай сувязі няма, таму гэта ўсё працуе на аднаго грамадзяніна Беларусі. [...] Я не хацеў бы, мабыць, каб дзяржслужба ў нас рабілася часткай палітыкі, бо дзяржслужба – гэта ўсё ж інструмент, які павінен забяспечваць эфектыўную працу ўсіх дзяржаўных інстытутаў [...]. Таму я бачу дзяржслужбу як інструмент, але які павінен мець досыць свабоды. І людзі, якія там працуюць, павінны адчуваць досыць свабоды, каб бачыць рызыкі, аналізаваць іх і прапаноўваць розныя варыянты адаптацыі да сітуацыі або змяняцца, выкарыстоўваць нейкія магчымасці для таго, каб гэта прыносіла дабро для краіны і для людзей. Каб яна не была такім закасянелым інструментам, які толькі выконвае даручэнні зверху ўніз». (Інтэрв'ю 15)

«Я памятаю па сваіх адчуваннях: калі я прыходзіла на дзяржслужбу з уяўленнем, што там ёсць нейкія магчымасці зрабіць нешта класнае, праект падтрымаць... І вось гэты момант, калі я зразумела, што папросту мае жаданні, я іх папросту не паспею рэалізаваць праз вялізны аб'ём нейкіх абсалютна розных даручэнняў, якія ты закрываеш, ты папросту выканаўца. Унутры нейкага там задання, даручэння ты мог неяк паўплываць на развязанне нейкага пытання. Былі моманты, калі прыходзілі даручэнні абсалютна я не ведаю кім сфармаваныя. Ты атрымліваеш паперы і разумееш, што ўсё, канец, калі мы так зробім, то... Тады пачынаўся творчы працэс. Я казала, у мяне была добрая каманда, і мы [пачыналі думаць] гэтак: а як яго закрыць, гэтае даручэнне, каб не нашкодзіць канкрэтнай установе ці каб людзі на месцах маглі гэта выканаць? Нават 5-гадовыя дзяржпраграмы фармаваліся таксама, у прынцыпе, фармальна, бо, апрача тых мерапрыемстваў, якія планаваліся, напрыклад, там вельмі складана было нешта ўнесці, новае прыўнесці. Гэта ўсё вельмі складана ўспрымалася, і фактычна вярталася дзяржпраграма... нейкай там пазамінулай пяцігодкі, толькі крыху з іншымі назвамі. Ну вось такая немабільная, цяжкая, скажам гэтак, машына. Сістэма, у якой вельмі складана было нешта змяніць сур'ёзна». (Інтэрв'ю 2)

Акрамя абмежаваных магчымасцей паўплываць на дзяржаўную палітыку, непасрэднае кіраўніцтва таксама часта няздольнае ўвесці стандарты працы і ствараць стымулявальнае асяроддзе. Як было ўказана вышэй, якасць узаемадзеяння кіраўніка і падначаленых, здольнасць ставіць зразумелыя задачы грае ключавую ролю ў фармаванні матывацыі дзяржслужбоўцаў і эфектыўнасці іхняй працы.

«Непразрыстасць палягае, на мой погляд, у суб'ектыўнасці прыняцця многіх рашэнняў. Скажам, начальнік, кіраўнік прымае тое ці іншае вырашэнне. Так, ён можа параіцца з падначаленымі, можа не раіцца - гэта ягонае права, натуральна, ён бярэ адказнасць на сябе. Але ўсё ж, калі працуеш у такіх невялікіх калектывах, як у нас, трэба, каб начальнік тлумачыў свае рашэнні і каб гэтыя рашэнні былі празрыстыя: як ён прыйшоў да гэтага, чаму гэтак, а не інакш». (Інтэрв'ю 6)

Прадказальныя кар'ерныя лесвіцы, якія на доўгі перыяд забяспечваюць матэрыяльнае і нематэрыяльнае ўзнагароджанне дзяржаўным службоўцам, поруч з мерытакратычным адборам лічацца адным з найважнейшых складнікаў дзяржаўнай бюракратыі.

Праца ў сферы дзяржаўнага кіравання вымагае высокага ўзроўню кампетэнцый. Доўгатэрміновая перспектыва кар'ернага прасоўвання з адпаведным узнагароджаннем можа ў выніку павышаць кваліфікацыю. Разам з тым, прадказальнасць кар'еры і чаканне павышэння адпаведна вынікам працы можа ў значнай ступені змяншаць прывабнасць аднаразовай нажывы ад карупцыі. Будаванне адэкватнай сістэмы ўзнагароджання і матывацыі дае магчымасць захоўваць і развіваць кадры ў сістэме дзяржкіравання. Нізкі ўзровень аплаты працы, абмежаваныя магчымасці кар'ернага росту, неадпаведнасць функцыяналу і ўзнагароджання прычыняюцца да таго, што кваліфікаваныя кадры складана ўтрымаць на дзяржслужбе.

РАЗДЗЕЛ 5. ПРАФЕСІЙНАЕ РАЗВІЦЦЁ ДЗЯРЖСЛУЖБОЎЦАЎ

Пяты прынцып *SIGMA* датычыць прафесійнага развіцця. Прафесійнае развіццё дзяржаўных службоўцаў прадугледжвае наяўнасць прадуманай сістэмы павышэння кваліфікацыі, рэгулярную ацэнку рэзультатыўнасці і наладжаную зваротную сувязь, прасоўванне па службе, заснаванае на аб'ектыўных крытэрах і дасягненнях.

ПРЫНЦЫП 5: Забяспечваецца прафесійнае развіццё дзяржаўных службоўцаў; гэта ўключае рэгулярнае навучанне, справядлівую ацэнку працы, а таксама мабільнасць і прасоўванне па службе на аснове аб'ектыўных і празрыстых крытэраў і заслуг.

1. Рэгулярнае прафесійнае навучанне прызнаецца правам і абавязкам усіх дзяржаўных службоўцаў; механізм навучання, забяспечаны дастатковымі рэсурсамі, распрацоўвае і рэалізуе праграмы навучання, распрацаваныя з улікам патрэб у навучанні пэўных мэтавых груп.
2. Прынцыпы і падрабязныя палажэнні ацэнкі дзейнасці ўстаноўлены ў заканадаўстве для забеспячэння ўзгодненасці функцыянавання ўсёй дзяржаўнай службы. Ацэнка дзейнасці дзяржаўных службоўцаў праводзіцца рэгулярна.
3. Мабільнасць дзяржаўных службоўцаў (прыкамандзіраванне, часовы або абавязковы перавод) заахвочваецца, замацавана ў заканадаўстве, заснавана на аб'ектыўных і празрыстых крытэрах.
4. Функцыянальнае прасоўванне дзяржаўных службоўцаў (без адрыву ад работы, гарызантальнае і вертыкальнае прасоўванне) устаноўлена ў заканадаўстве, заснавана на заслугах і аб'ектыўных і празрыстых крытэрах.
5. Палажэнні, якія датычаць прафесійнага развіцця, ужываюцца на практыцы.

Праходжанне спецыяльнага падрыхтавання для дзяржаўных службоўцаў - гэта неабходны складнік развіцця прафесіяналізму і кампетэнцый чыноўнікаў.

Бесперапыннасць прафесійнага навучання і перападрыхтавання служыць некалькім мэтам. На першым этапе дзяржслужбоўцы павінны атрымаць неабходныя тэарэтычныя і практычныя навыкі, неабходныя для інтэграцыі ў сістэму дзяржслужбы. Да такіх навыкаў адносяцца веданне сваіх правоў і абавязкаў, спецыяльная прафесійная падрыхтаванне. Па ходзе развіцця кар'еры неабходны ўдзел супрацоўнікаў у праграмах павышэння кваліфікацыі. Такое навучанне таксама павінна быць абавязковай умовай для прасоўвання ў сістэме дзяржаўнай службы. Гэта значыць, праграма навучання павінна адпавядаць патрабаванням для кожнага ўзроўню дзяржслужбы.

Павышэнне кваліфікацыі

Галоўная ўмова прафесійнага развіцця - гэта наладжаная і прадуманая сістэма павышэння кваліфікацыі. Шмат якія кірункі дзяржаўнай службы вымагаюць вялікага аб'ёму кампетэнцый, досведу, сучасных ведаў. Паколькі якаснае дзяржкіраванне - аснова сацыяльнага і эканамічнага росту краіны, працаўнікі, занятыя ў гэтай сферы, павінны рэгулярна атрымліваць новыя веды і навыкі, каб мець магчымасць ужываць іх у паўсядзённай працы.

Рэгулярнае павышэнне кваліфікацыі таксама адзін з ключавых складнікаў матывацыі супрацоўнікаў. Адно з папярэдніх даследаванняў беларускіх дзяржслужбоўцаў паказала, што магчымасць прафесійнага росту, удзел у семінарах, трэнінгах і канферэнцыях матывуе працаўнікоў і грае практычна такую ж важную ролю, як грашовая ўзнагарода³⁴.

Хаця сістэму павышэння кваліфікацыі ў беларускай сістэме дзяржаўнай службы нельга назваць ідэальнай, рэспандэнты, як правіла, адзначалі, што тыя курсы і праграмы павышэння кваліфікацыі, у якіх яны ўдзельнічалі, увогуле адпавядалі сваім задачам. Па-першае, усе эксперты адзначалі, што яны рэгулярна ў тым ці іншым выглядзе праходзілі павышэнне кваліфікацыі. Гэта маглі быць курсы, арганізаваныя іншымі забеспячэнцамі адукацыйных паслуг, курсы міжнародных арганізацый і курсы ў рамках ведамаснага павышэння кваліфікацыі.

Нельга адназначна ацаніць сістэматычнасць праграм павышэння кваліфікацыі. У некаторых ведамствах існавалі прадуманыя, арганізаваныя сістэмы павышэння кваліфікацыі - у іншых была важная ініцыятыўнасць самога супрацоўніка, які мог запытаць дадатковае навучанне ў тым ці іншым кірунку. Нярэдка былі сітуацыі, калі навучальныя арганізацыі (часцей міжнародныя інстытуты) ініцыятыўна, у рамках міжнароднай тэхнічнай дапамогі ладзілі навучанне і супрацоўнікі атрымлівалі магчымасць павысіць кваліфікацыю ў межах такіх праграм дапамогі.

«Прынамсі, у тых ведамствах, у якіх я працаваў, быў падыход, дзе навучанне было неабходнае. Ствараецца графік тых не штогадовы, штоквартальны павышэння кампетэнцый спецыялістаў, і гэтыя спецыялісты канечне накіроўваюцца [на павышэнне кваліфікацыі]. І калі кіраўнік, фармуючы графік навучання сваіх супрацоўнікаў, зыходзіць з таго, што ўзровень кампетэнцый ягоных супрацоўнікаў дзесьці не дастатковы, вымагае павышэння, то гэта дазваляе адпраўляць некага на адно навучанне, некага на іншае». (Інтэрв'ю 9)

«У прыцыпе, аддзел кадраў павінен арганізоўваць навучанне ўсіх супрацоўнікаў: у Законе аб дзяржслужбе ёсць тое, што яны павінны забяспечваць пастаяннае павышэнне кваліфікацыі. Разам з тым, павышэнне кваліфікацыі можа быць зусім любое. Там можа быць запісана і навучанне ў Акадэміі кіравання... і курсы [міжнароднай арганізацыі]. Калі я ў [назва дзяржоргана] працвала, то там было гэта ўсё вельмі зладжана. Вось яны сапраўды раз на тры гады канечне адпраўлялі дзяржслужбоўцаў павышаць кваліфікацыю ў Акадэмію кіравання. Яны адмыслова арганізоўвалі, дамаўляліся, каб курсы для іх былі. А тут, у [назва дзяржоргана] была іншая сітуацыя, бо заўсёды вельмі шмат было з міжнароднымі арганізацыямі нейкіх такіх узаемадзеянняў і ўсякія семінары двух-трохдзённыя, вось гэта ўсё таксама залічвалася. Такой вось сістэмнай простае схемы павышэння кваліфікацыі не было». (Інтэрв'ю 5)

³⁴ Ромашевская, И., Рябова, Н. Что управляет теми, кто управляет государством: мотивация государственных служащих в цифрах. BIPART, 2016: https://bipart.eu/picture/library/motivation_final_0.pdf .

«Навучанне было выдатнае проста, але яно ніякага дачынення не мела да супрацоўнікаў [назва дзяржоргана] - у тым сэнсе, што яно праводзілася іншымі арганізацыямі. Паколькі я не эксперт у [назва пэўнай тэмы], але мне ў гэтым трэба было разбірацца, мне неабходна было зразумець, што гэта такое. Для гэтага трэба было атрымаць хоць нейкую перападрыхтоўку, я яе праходзіў у іншай арганізацыі. Таксама ў [назва краіны] ездзіў і там праходзіў курсы, звязаныя з [назва пэўнай тэмы]. Гэта ўсё былі вельмі добрыя курсы, але, падкрэсліваю, яны не супрацоўнікі [дзяржоргана]. У [дзяржоргане] ўвогуле не было і няма ўнутраных курсаў павышэння кваліфікацыі ... Я не магу сказаць, што гэта было, як сказаць... пазіцыя [дзяржоргана], што трэба навучаць сваіх супрацоўнікаў. Асноўны акцэнт заўсёды быў на працы, то-бок супрацоўнік павінен працаваць, а часу было мала. І, адпаведна, адпусціць супрацоўніка на двухтыднёвыя курсы - гэта было нешта накшталт заахвочвання, часта гэта было ў рамках водпуску. Найчасцей усё аплачвалася прымаючым бокам, але, калі не аплачвалася, часам [дзяржорган] аплачваў нешта ад сябе. Гэта праблема для ўсіх арганізацый, якія не маюць уласных сродкаў». (Інтэрв'ю 7)

Адна з хібаў сістэмы павышэння кваліфікацыі - гэта яе недафінансаванасць, з прычыны чаго кіраўнік падраздзялення можа адправіць на павышэнне кваліфікацыі толькі асобных падначаленых.

«Мяне адпраўлялі [на курсы, арганізаваныя міжнароднай арганізацыяй], я праходзіў анлайн-курсы, бо гэта па маёй спецыялізацыі. У прынцыпе, у нас кіраўніцтва, асабліва ў дэпартаменце, вельмі гэта ўсё падтрымлівала для моладзі. Праўда, там чаргаваліся: умоўна, на адзін семінар ішоў адзін чалавек, на наступны семінар - іншы, бо звычайна па адным чалавеку з міністэрства адпраўлялі, таму невялікі конкурс быў». (Інтэрв'ю 10)

«У нас былі добрыя сувязі з калегамі ўвесь час. Гістарычна так склалася: мы ездзілі на навучанне не раз, у нас былі добрыя партнёрскія сувязі з цэнтрам навучання ў [назва краіны ЕАЭС], і мы рэгулярна туды ездзілі. У нас часта было два мерапрыемствы штогод, адпаведна, былі вельмі добрыя кантакты. З замежнымі - так, былі ўзаемадзеянні часцей на міжнародных канферэнцыях. У нармальны перыяд, дакавідны, такіх мерапрыемстваў ладзілася досыць шмат. І, як правіла, людзі ездзілі, неяк па зменах ездзілі. То-бок не было такога, што адзін наведваў усе мерапрыемствы, імкнуліся неяк падзяліць. Потым кавідны перыяд - і, адпаведна, узаемадзеянне з'ехала на нішто практычна». (Інтэрв'ю 14)

Якасць курсаў павышэння кваліфікацыі большасць рэспандэнтаў ацэньвалі высока, хаця здараліся і сітуацыі, калі выкладчыкі не мелі дастатковага ўзроўню кампетэнцый.

«Спадабаліся курсы, выдатныя выкладчыкі былі. [...] Відаць было, што гэтыя выкладчыкі нас неяк настройвалі, што ўсё ж нешта змяняць трэба ў нашай структуры. Прыезджала з гэтых курсаў, з Акадэміі кіравання, проста акрыленая штораз. Штораз хацелася горы зрушыць, нешта такое вось зрабіць. [...] Апошнім часам былі яшчэ платныя курсы ў [назва дзяржоргана]; скажам гэтак, гэта ўжо было іншае. Людзі там

крыху далёкія - не з гэтага свету. Мы на зямлі, а яны не з гэтага свету. І вельмі часта яны не тлумачылі, а больш у зман уводзілі сваімі пытаннямі. Ім папросту цяжка было. Мы на лекцыях спрабавалі задаць пытанне ў канцы, а потым званок - і ўсё, і выкладчык выходзіў хутчэй за дзверы. Бо яны баяліся нашых пытанняў - гэта было відаць. Мы абмяркоўвалі сітуацыю, што гэтыя курсы былі марныя, вядома. Але добрыя яны былі тым, што можна было потым патэлефанаваць некаму з [выкладчыкаў], расказаць сваю сітуацыю, папрасіць растлумачыць, напрыклад, заканадаўства нейкае, як ужыць нейкую норму. Добра было тым, што гэта давала магчымасць [завесці] знаёмства і потым непасрэдна звяртацца з нейкай праблемай. Вось толькі гэтым, а адразу яны растлумачыць нічога не маглі. Яны працавалі з іншымі рэчамі». (Інтэрв'ю 3)

Праграмы павышэння кваліфікацыі развязваюць яшчэ адну важную задачу: яны спрыяюць выбудоўванню гарызантальных сувязей і абмену досведам.

Такім чынам, сістэма павышэння кваліфікацыі мае як вартасці, так і хібы. З аднаго боку, у ёй адсутнічае сістэмнасць, адзначаецца недафінансаванасць праграм навучання. З іншага боку, павышэнне кваліфікацыі ў той ці іншай меры ахоплівае практычна ўсіх дзяржслужбоўцаў і ў некаторай ступені развязвае свае задачы павышэння ўзроўню кампетэнтнасці. Вышэй рэспандэнты ацэньваюць навучанне ў рамках міжнароднай тэхнічнай дапамогі, а экспертам, якія праводзілі навучанне на месцах, на думку былых дзяржслужбоўцаў, часам не хапае кампетэнцый і навыкаў вядзення такога навучання.

Павышэнне кваліфікацыі - гэта важны складнік доўгатэрміновай матывацыі дзяржслужбоўцаў.

Прафесійная мабільнасць

Пытанні прафесійнай мабільнасці - адны з найшырэйшых і найскладанейшых у сферы кіравання кадрамі на дзяржаўнай службе. Шмат дзяржслужбоўцаў цэняць у працы ўстойлівасць свайго становішча і прадказальнасць кар'ернага шляху. Адначасова такая стабільнасць - гэта стрымліваючы фактар у развіцці і прафесіяналізму, і кар'еры.

Прафесійная мабільнасць дзяржслужбоўцаў можа ажыццяўляцца ў двух кірунках - гарызантальным (ратацыя) і вертыкальным (павышэнне/паніжэнне ў пасадзе). Гарызантальная мабільнасць можа ўключаць як пераход паміж пасадамі аднолькавага ўзроўню ўнутры аднаго ведамства, так і паміж ведамствамі. Вертыкальная мабільнасць азначае павышэнне (паніжэнне) ў пасадзе.

Як паказвае аналіз заканадаўства і падзаконных актаў, працэдурныя аспекты прафесійнага росту - адзін з найслабейшых элементаў сістэмы дзяржслужбы. Існуе заканадаўча зацверджаны прынцыповы разрыў паміж прызначэннем дзяржслужбоўцаў на шараговыя і на кіраўнічыя пасады.

Як было сказана, для асоб, якія займаюць кіраўнічыя пасады, не дзейнічаюць стандартныя працэдурныя. Іхняе прызначэнне і перамяшчэнне адбываецца па-за конкурсам і

ўзгадняецца рашэннямі прэзідэнта. Ацэнка іхняй дзейнасці залежыць у большай ступені ад суб'ектыўнай ацэнкі невялікай групы людзей, а не ад аб'ектыўных паказальнікаў рэзультатыўнасці. Такі падыход стварае ўмовы для таго, каб кантраляваць гэтых асоб, пазбавіць іхнюю дзейнасць творчага падыходу і ініцыятывы, а таксама значна абясцэніць прафесійныя дасягненні.

На практыцы вертыкальная мабільнасць на дзяржслужбе (за выняткам кіраўнічых пасадаў) вызначаецца не столькі прафесійнымі дасягненнямі супрацоўніка, колькі магчымасцямі штатнага раскладу і наяўнасцю «патрэбных» сувязей. Хоць прафесіяналізм і кампетэнцыі ў перасоўванні па сярэдніх узроўнях кар'ернай лесвіцы могуць брацца да ўвагі, не звязаныя з прафесіяналізмам фактары часта пераважаюць у прыняцці рашэнняў аб прасоўванні па службовай лесвіцы.

«Мне мой шэф кажа: «Нічога страшнага, мы паспрабуем цябе на працягу года падняць». Мы падалі дакументы, і зноў упраўленне кадраў сказала: не, рана, чаго гэта раптам? там трэба адпрацаваць на гэтай пасадзе столькі-та гадоў, а ён толькі паўгода працуе... Зноў жа, калі супрацоўнік дрэнны, то за яго ніхто не будзе і запрагацца, або ён сам, калі ў яго самога добрыя сувязі наверху. Ён, вядома, можа паспрабаваць і сам, праз галаву сваіх начальнікаў, але гэта рызыкаўна. Але ў цэлым, калі ты паказваеш вынік, калі бачаць, што ты стараешся... што эфектыўны, нешта ўмееш, то, натуральна, матывацыя, каб цябе павысіць, будзе вышэйшая». (Інтэрв'ю 15)

«Гэтак проста, напрыклад, аднаго зняць і паставіць нельга. Ты сядзіш мэтанакіравана, пакуль нехта не пойдзе на пенсію. Або пакуль сам нарэшце наважышся і сыдзеш. Шмат вельмі пенсіянераў было. Іх трымалі заўсёды на выпадак аптымізацыі. Шмат было пенсіянераў заўсёды, бо на дзяржаўную службу з маладых, у прыцыпе, ніхто і не рваўся ісці. Спачатку, атрымліваецца, там заробочная плата невысокая; гэта потым ужо, калі ў цябе з'яўляецца нейкі стаж, класнасць, тады ўжо былі нейкія заўважныя грошы. А так... Вось таму такой канкурэнцыі не было». (Інтэрв'ю 11)

«Прасоўванне па кар'ернай лесвіцы... Як сказаць? Калі ты нечы сваяк, табе будзе лягчэй - у залежнасці ад таго, які ты сваяк. Так сталася, што прыйшла супрацоўніца пасля ўніверсітэта, па размеркаванні, і яна вельмі хутка стала рухацца па кар'ернай лесвіцы. Так, кемлівая, але занадта хутка. Потым выявілася, што нехта з ейных вельмі блізкіх сваякоў сябраваў з [кіраўнічая пасада]. Астатнія сядзяць, яна нічым не адрозніваецца, але вельмі ў яе быў кар'ерны ўзлёт хуткі. А наогул, яшчэ вельмі пажадана [быць] правільным ідэалагічна. Інакш табе будзе ўсё закрыта». (Інтэрв'ю 13)

Гарызантальная мабільнасць таксама нялёгка. Ведамасная ізаляванасць прычыняецца да таго, што ў кожным дзяржоргане фармуецца свой набор патрабаванняў да пэўнай пасады. Нягледзячы на тое, што існуе ведамасная і прафесійная спецыфіка, гарызантальныя пераходы і ратацыя дзяржслужбоўцаў паміж рознымі дзяржорганамі маглі б узбагачаць працоўныя месцы. Аднак з прычыны дрэнна наладжанай камунікацыі паміж ведамствамі такія пераходы нялёгка. У межах аднаго ведамства пераходы (ратацыя) можна арганізаваць прасцей, але і там часта няма дакладна прапісанай працэдуры. Разам

з тым, рэспандэнты падкрэслівалі карыснасць такіх пераходаў.

«Практыка ратацыі, на мой погляд, вельмі карысная. Тры-чатыры гады на адной пасадзе - не больш. І змена месца працы мае карысць: гэта надае сілы, куды рухацца. Асабіста для мяне гэта заўжды быў як крок наперад, нешта новае і цікавае. У мяне ёсць такія знаёмыя, якія гэтак усё жыццё працуюць, і іх гэта ўсё задавальняе. Асабіста для мяне тэрміны ратацыі спрыялі таму, каб і вока не мутнее, і нешта [можна было] памяняць». (Інтэрв'ю 6)

«Я лічу, што ратацыя ў прынцыпе неабходная як гарызантальная, так і вертыкальная. Ратацыя для працаўніка пасля 3-х гадоў хаця б нязначная абавязковая. Інакш эфектыўнасць, я лічу, змяншаецца. Ратацыя і павялічвае зацікаўленасць працаўніка, і змяншае выгаранне, і дае магчымасць нейкім чынам яго адкрыць, павысіць кампетэнцыі. Я сам у нейкі перыяд працаваў без істотных змен у кірунках дзейнасці і бачыў негатыўнае. Другі момант: мабільнасць можа мець і негатыўны эфект, калі праводзіцца без папярэдняга або адначасовага павышэння кампетэнцый, г. зн. абавязковага навучання. Калі кампетэнтны ў адным кірунку спецыяліст, не атрымаўшы дадатковых ведаў, у іншым кірунку знізіць эфектыўнасць структурнага падраздзялення ў цэлым. Таму ў цэлым я за, але я мяркую, што ратацыя павінна быць падрыхтаваная як на ўзроўні кампетэнцый, так і на ўзроўні дадатковага адбору і патрабаванняў». (Інтэрв'ю 9)

Відавочна, што інстытуцыйна, і працэдурна прафесійнае развіццё на дзяржаўнай службе ўскладненае. Нарматыўна высунуты розныя патрабаванні да шараговых дзяржслужбоўцаў і да кіраўнікоў. Такі падзел прычыняецца да таго, што прызначэнні на найвышэйшыя пасады маюць выключна палітычны характар і сведчаць не столькі аб прафесіяналізме і веданні спецыфікі працы, колькі аб поўнай падкантрольнасці кіраўніцтву краіны і гатоўнасці выконваць любыя даручэнні.

Падсумоўваючы сказанае вышэй, адзначым: прафесійнае развіццё дзяржаўных службоўцаў мае фрагментарны характар. Павышэнне кваліфікацыі, ацэнка вынікаў дзейнасці практычна не ўлічваюцца ў кар'ерным прасоўванні дзяржслужбоўцаў. Ведамасная раздробленасць праяўляецца ў практыцы павышэння кваліфікацыі, атэстацыі і ў прасоўванні па службе. Па паступленні на дзяржслужбу не праводзіцца адмысловае навучанне, а падрыхтаванне спецыяліста абмяжоўваецца здаваннем іспыту дзяржслужбоўца. Паколькі існуе вялікая катэгорыя асоб, для якіх іспыт не абавязковы, гэты інструмент таксама не дастаткова можа падрыхтаваць новага супрацоўніка да службы. У некаторых дзяржорганах праграмы атэстацыі маюць больш сістэматычны характар, у некаторых - фармальны. Тая ж праблема існуе датычна мабільнасці дзяржслужбоўцаў. Няма працэдурных рамак мабільнасці, няма дакладных стандартаў і кіраўнічых прынцыпаў прасоўвання. Адсутнасць зладжанай сістэмы павышэння кваліфікацыі, ведамасная ізаляванасць, падпарадкаванасць кадравых рашэнняў не патрэбам службы, а штатнаму раскладу таксама не спрыяюць эфектыўнай рабоце сістэмы дзяржаўнага кіравання.

РАЗДЗЕЛ 6. ДОБРАСУМЛЕННЫЯ ПАВОДЗІНЫ ДЗЯРЖСЛУЖБОЎЦАЎ І ПРАДУХІЛЕННЕ КАРУПЦЫІ

Шосты прынцып *SIGMA* датычыць мер змагання з карупцыяй на дзяржаўнай службе. Карупцыя мае мноства праяў, і няправільна асацыяваць яе толькі з хабарніцтвам, як гэта часта бывае ў паўсюдзённым разуменні.

ПРЫНЦЫП 6: Прыняты меры заахвочвання добрасумленнасці, прадухілення карупцыі і забеспячэння дысцыпліны на дзяржаўнай службе.

1. Існуюць эфектыўныя, адэкватныя прававыя нормы і інстытуцыйныя механізмы і інструменты для прасоўвання добрасумленнасці і прадухілення карупцыі на дзяржаўнай службе.
2. Карупцыйныя паводзіны дзяржаўных службоўцаў крміналізаваны ў Крымінальным кодэксе.
3. Асноўныя складнікі дысцыплінарнай працэдуры (у т. л. прэзумцыя невінаватасці, адпаведнасць дысцыплінарнага спагнання і парушэння службовых абавязкаў, права на атрыманне юрыдычнай дапамогі, права на апеляцыю, права быць выслуханым падчас апеляцыі) і асноўныя працэдурныя крокі (ў т. л. распачынанне працэдуры, непрадузятае расследаванне фактаў, заслушванне адпаведнага дзяржаўнага службоўца, органы, якія ўдзельнічаюць ва ўзбуджэнні працэдуры, прыняцце рашэння і перагляд) устаноўлены ў законе для забеспячэння паслядоўнасці ва ўсёй дзяржаўнай службе.
4. Складзены каталог дысцыплінарных санкцый для забеспячэння прапарцыйнасці паміж правінай і адпаведнай санкцыяй.
5. Права дзяржаўнага службоўца абскарджваць несправядлівыя дысцыплінарныя санкцыі забяспечвае юрыдычную прадказальнасць рашэнняў, бесстароннасць і адсутнасць палітычнага ўмяшання.
6. Палажэнні, якія датычаць добрасумленнасці, дысцыпліны і прадухілення карупцыі, ужываюцца на практыцы.

Згодна з беларускім заканадаўствам, нізавая карупцыя, якая ўключае ў сябе даванне і атрыманне хабару, камерцыйны подкуп і іншыя формы злоўжывання паўнамоцтвамі, гэта крмінальнае злачынства. Апрача таго, у заканадаўстве існуе шэраг прэвентыўных мер, якія павінны прадухіліць карупцыйныя паводзіны дзяржслужбоўцаў.

Аляксандр Лукашэнка заняў прэзідэнцкую пасаду апелючы менавіта да бытавога панятку карупцыі. І на працягу ўсяго перыяду кіравання ягоная рыторыка поўная антыкарупцыйных тэзісаў. Але, хаця ўрад заяўляе, што змаганне з карупцыяй - адзін з прыярытэтаў, на справе палітычная карупцыя рознага кшталту толькі расце, што падрывае давер грамадзян да ўрада і дзяржавы.

Карупцыя

У плане нізавой карупцыі Беларусь доўгія гады выгадна адрознівалася ад сваіх найбліжэйшых суседзяў. У прыватнасці, у 2020 годзе сярод краін рэгіёну паказальнік, вышэйшы за сярэдні – 43 балы паводле Індэкса ўспрымання карупцыі – атрымалі толькі Грузія (58 балаў і 45-е месца з 180 краін), Арменія (49 балаў і 60-е месца) і Беларусь (47 балаў і 63-е месца з 180 краін). Астатнія постсавецкія краіны паводле Індэкса ўспрымання карупцыі стаялі значна ніжэй³⁵. Аднак да 2021 года значэнне індэкса для Беларусі ўпала да 41 бала, то-бок ён стаў ніжэйшы за сярэдні. Гэты рух уніз добра ілюструе абмежаванні мадэлі змагання з карупцыяй «зверху ўніз». Калі змаганне з карупцыяй залежыць ад капрызу аўтарытарнага лідара або рэжыму, які абмяжоўвае свабоду слова і доступ да правосуддзя і не дапускае крытыкі, апазіцыі ці палітычнай канкурэнцыі³⁶ – у такім выпадку чаканыя поспехі змагання з карупцыяй аказваюцца ілюзорнымі, а рэпутацыя краіны, якая паспяхова змагаецца з карупцыяй, падарванай.

Часткова рэспандэнты звязваюць нізкі ўспрыманы ўзровень карупцыі з прававой культурай насельніцтва Беларусі.

«Я думаю, што ў нас менш карупцыі, чым у той жа Расіі ці Украіне. То-бок у нас, у прыцыпе, народ сам больш законапаслухмяны і больш арыентаваны на падпарадкаванне нейкім патрабаванням. З іншага боку, мы ведаем пра выпадкі карупцыі і ў розных міністэрствах-ведамствах. Гэта значыць, што ўсе гэтыя нашыя антыкарупцыйныя законы, як і патрабаванні да дзяржслужбоўцаў, далёка не заўсёды спрацоўваюць. Магчымасці для злоўжывання ёсць, і ахочыя ў любым месцы іх могуць знайсці. Адпаведна, у дзяржслужбоўца заўсёды ёсць такая спакуса, умоўна кажучы, недзе далучыцца да гэтай карупцыйнай гульні або не далучацца. Далей гэта ўжо залежыць ад канкрэтных абставін, канкрэтнай пазіцыі, канкрэтнага асобы». (Інтэрв'ю 1)

Далёка не кожная пазіцыя дзяржаўнага службоўца мае карупцыйны патэнцыял. У тым, што карупцыя існуе, былыя дзяржслужбоўцы не сумняваюцца. Значная частка паўсядзённай працы дзяржаўных службоўцаў не датычыць непасрэдна працы з насельніцтвам і бізнесам, таму магчымасцей для карупцыі ў бытавым уяўленні, для хабарніцтва ў іх няма. З іншага боку, забытанасць і множнасць працэдур, непразрыстасць працэсу прыняцця рашэнняў ствараюць умовы, у якіх праблемы неабходна «развязаць», то-бок карыстацца асабістымі сувязямі і нефармальнымі практыкамі для дасягнення мэт. Не канечне гэтыя мэты будуць мець неправамерны характар, хоць і выкарыстанне сувязей дзеля ўласнай выгады таксама не выключанае.

«Карупцыя пэўна існуе. Да нас перыядычна раз на год приходзіла справаздача

³⁵ Corruption Perception Index. 2021: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1.pdf.

³⁶ Vrushі, J., Kukutschka, R.M.B. CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy. Transparency International, 2022: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy>.

Генпракуратуры па кожнаму кірунку з сферы, дзе ўсё гэта фіксавалася, была інфармацыя аб пэўных сітуацыях у кожнай галіне, сферы. Але сказаць, каб гэта было вельмі [развітае] ў беларускай сістэме – не сказаў бы...» (Інтэрв'ю 14)

«Вы ведаеце, вельмі моцна залежыць ад месца працы. У маёй працы ў мяне не было ўвогуле ў прынцыпе ніякіх такіх правоў ці магчымасцяў, дзеля якіх мяне можна было б неяк... зацікавіць». (Інтэрв'ю 5)

Антыкарупцыйнае заканадаўства ў Беларусі распрацаванае і досыць падрабязна рэгулюе працэдуры і правілы паводзін дзяржаўных службоўцаў. Яго веданне лічыцца ўмовай для паступлення на дзяржслужбу і кантралюецца на іспыце. Закон «Аб змаганні з карупцыяй» змяшчае спіс карупцыйных дзеянняў, уводзіць норму абавязковага дэкларавання даходаў дзяржслужбоўца і членаў сям'і, а таксама іншыя абмежаванні. Абавязацельства дзяржаўнай службовай асобы і асобы, якая прэтэндуе на займанне дзяржаўнай пасады, афармляецца ў пісьмовай форме кадровай службай адпаведнага дзяржаўнага органа.

«Дарэчы, наконт падарункаў. Там жа прапісана, што мы не маем права ні займацца нейкай камерцыйнай дзейнасцю, ні прымаць нейкіх падарункаў у нейкай суме і да таго падобнае. Але ж гэта адбываецца, гэта ж відавочна». (Інтэрв'ю 11)

«Наконт карупцыі. У нас і камісія існавала, і ў Законе аб дзяржслужбе [было сказана], што нам нельга было займацца прадпрымальніцкай дзейнасцю, а сума падарунка не павінна перавышаць нейкай [максімальнай сумы]. [...] Мы ведалі пра нейкія абмежаванні, але ў нас не было прэцэдэнту - прынамсі, у маім коле я парушэнняў нейкіх не памятаю». (Інтэрв'ю 2)

«Я ведаю, вядома, і пра выпадкі ажыццяўлення дзяржзакупак не зусім законнымі метадамі дзе-нідзе, але непасрэдна я з гэтым не сутыкалася. То-бок гэта гісторыі ад мяне больш далёкія, я ведаю пра іх існаванне, мне казалі і такое, але гэтыя гісторыі не настолькі стандартныя...» (Інтэрв'ю 5)

«Так, у нас нядаўна на ўсю рэспубліку прагрымеў выпадак, быў вельмі моцны скандал, ледзь не зляцела кіраўніцтва – з цяжкасцю ўтрымаліся. Там з усялякімі таксама наступствамі – вымовамі і іншым. Начальніка аддзела знялі з пасады, вядома. Чалавек у нас зараз сядзіць». (Інтэрв'ю 4)

Галоўная праблема Беларусі не звычайнае хабарніцтва, а буйная карупцыя ў найвышэйшых эшалонах улады (*grand corruption*). Буйную карупцыю вызначаюць як злоўжыванне ўладай на высокім узроўні, якое прыносіць выгаду невялікай групе людзей і робіць шырокамаштабную шкоду людзям і грамадству. Гэтак адбываецца захоп дзяржавы (*state capture*), калі ўплывовыя асобы або групы захопліваюць кантроль над працэсам прыняцця рашэнняў у краіне і выкарыстоўваюць карупцыйныя сродкі, каб абысці правасуддзе.

Падзеі апошніх гадоў паказалі, што сфармаваныя вертыкальныя адміністрацыйныя зносіны практычна не сутыкаюцца з заканадаўчымі і судовымі стрыманнямі і процівагамі. Дзяржаўны кантроль і шчыльныя сувязі з асобнымі прадстаўнікамі бізнесу спрыяюць атрыманню рэнты і пагаршаюць умовы кіравання бізнесам для людзей, якія не маюць «патрэбных сувязей». Такі від карупцыі называецца кранізмам (наданне ўладных пераваг сябрам і давераным асобам). У адрозненне ад непатызму, які больш апіраецца на роднасныя сувязі, кранізм абапіраецца на сяброўскія і прыяцельскія сувязі ў асяроддзі палітыкаў.

«Я заўсёды жартаваў, што мне тут няма за што даваць хабары, бо працую з калегамі з іншых упраўленняў... Яна [карупцыя] пэўна існуе. Прымаюцца ўказы, у якіх адназначна бачна, што нехта робіцца прывілеяваным у пытанні выплаты падаткаў, або вылучэння зямельных дзялянак, або нечага яшчэ. І калі палова тэксту такога дакумента будзе «ДСП» (руск. «Для служэбнага пользавання», бел. «Для службовага карыстання»), калі інвестыцыйная дамова будзе або закрытая, або таксама напалову «ДСП», то, адпаведна, паўстаюць пытанні. Гэта лагічныя высновы: калі нешта непразрыстае, за гэта чалавек атрымлівае нейкія прэферэнцыі. Адпаведна, я б на сваіх адчуваннях і дзяржслужбоўца, і проста беларуса сказаў бы, што бытавая карупцыя ў нас [невялікая]... Далей мы ўпіраемся ў тое, што ўсё непразрыста, усё без стрыманняў і проціваг, усё на вырашэнне адной асобы. Адпаведна, нават калі за рукі злавiлі [дзяржслужбоўца] з хабарам у 2 млн долараў і, з згоды прэзідэнта, ніхто не ўзбудзіць крымінальнай справы, то што б ні было прапісана ў законе, які ў нас не такі ўжо дрэнны - з гледзішча міжнародных стандартаў - калі гэта не працуе на практыцы, то не важна, што там напісана ў заканадаўстве... Камісіі супрацьдзеяння карупцыі, якія створаны пры органах, яны, натуральна, маюць намінальны характар. Калі няма грамадзянскай супольнасці, якія прадстаўнікі грамадзянскай супольнасці могуць уваходзіць у такія камісіі?.. Тут усё пераплятаецца. Грамадскага кантролю над пытаннямі карупцыі няма. Унутраны кантроль ёсць толькі над такімі бытавымі момантамі, каб інспектар які-небудзь не браў хабару за свае службовыя паўнамоцтвы. Уся карупцыя, яна перацякае на такія вышэйшы ўзровень, і гэта ўжо такая рэспубліканскага ўзроўню карупцыя». (Інтэрв'ю 8)

«Я б сказаў, у тым, што датычыць класічнага, кіношнага разумення - грошы далі і ты нешта прасоўваеш - такога не вельмі шмат. Гэта не вельмі распаўсюджана. Значна больш пытанняў (мабыць, 90% пытанняў) развязаецца хутчэй асабістымі сувязямі або паралельнымі: міністр з міністрам адзін аднаго добра знаюць і нешта могуць [па-сяброўску зрабіць], або міністр з нейкім чалавекам знаёмы і [штосьці для яго робіць]. Проста не за грошы, а хутчэй праз такое агульнае мінулае, паслуга за паслугу». (Інтэрв'ю 10)

«Па сутнасці, схема будавання дзяржслужбы, калі вельмі шмат дыскрэцыйных паўнамоцтваў у чыноўніка, гэта адзін вялікі сур'ёзны карупцыйны складнік. Іншая рэч, што масавая гісторыя датычыць мясцовай выканаўчай улады, бо яны часцей размяркоўваюць даброты на зямлі». (Інтэрв'ю 12)

Хоць працэдурны антыкарупцыйнай палітыкі прапісаны заканадаўча, яны не ўжываюцца да самых уплывовых чыноўнікаў, і таму буйная карупцыя - норма. Але, калі нават і ўзбуджаюцца справы супраць службоўцаў і бізнесоўцаў, расследаванне і судовы разгляд такіх спраў не бесстароннія. Праз адсутнасць незалежнасці судовай і грамадзянскага кантролю змаганне з карупцыяй застаецца толькі рыторыкай, а не рэальным дзеяннем.

Адсутнасць транспарэнтнасці

Асноўная арганізацыйная ўмова кранізму - гэта непразрыстасць палітычных працэдур. І менавіта на гэтую асаблівасць беларускага палітычнага працэсу ўвесь час звярталі ўвагу рэспандэнты. Усе праграмы і спробы павялічыць транспарэнтнасць кіраўнічых працэсаў былі згорнуты ў апошнія гады. Рэспандэнты з інтэрв'ю ў інтэрв'ю казалі аб тым, што павялічваецца колькасць дакументаў з грыфам «Для службовага польвання» («ДСП») і што складаней робіцца атрымаць інфармацыю, непасрэдна звязаную з выкананнем службовых абавязкаў.

«Сёння пад карупцыяй разумеюцца практычна ўсё, пачынаючы ад шакаладкі і канчаючы бутэлькай каньяку. Усё ўспрымаецца як хабар. Таму, з аднаго боку, такія жорсткі фармальны кантроль; з іншага боку, калі бяруць, то ўжо не шакаладку, а тысячамі ці дзясяткамі тысяч, як хто зможа. Мабыць, тут можна казаць аб транспарэнтнасці, бо транспарэнтнасці няма ў працы, а, адпаведна, ёсць магчымасць прымаць нейкія забароненыя, закрытыя, не зусім публічныя і іншыя рашэнні. І я разумею, што цяперашняя сітуацыя закрытасці інфармацыі, яна гэтак толькі спрыяе». (Інтэрв'ю 1)

Празрыстасць працэдур дзяржаўнай службы, празрыстасць працэсу прыняцця рашэнняў - гэта неабходная ўмова пераадолення карупцыі. Транспарэнтнасць у палітычным працэсе азначае адсутнасць сакрэтнасці, адкрытасць і публічнасць дзейнасці палітыкаў, заканадаўцаў, органаў судовай улады і дзяржаўных службоўцаў. Гэты ўніверсальны прынцып інфармацыйнай адкрытасці замацаваны ў Канстытуцыі.

Транспарэнтнасць азначае адкрытасць і даступнасць заканадаўства, у тым ліку праектаў нарматыўных актаў, адкрытасць статыстыкі і іншай інфармацыі аб дзейнасці органаў улады. Транспарэнтнасць дзяржаўнай службы звязаная і з магчымасцю, і з патрэбай адкрываць інфармацыю аб сваёй дзейнасці, бо павялічвае кіруемасць. Аднак і ў грамадства павінна быць магчымасць і неабходнасць мець доступ да інфармацыі аб дзейнасці і выніках працы дзяржаўных органаў. Неабходная ўмова транспарэнтнасці - гэта наяўнасць якаснай інфармацыйнай сістэмы, якая ахоплівае ўсе кірункі дзяржаўнай службы.

«Трэба сказаць, што ў апошнія гады досыць шмат было зроблена, каб наладзіць электронны дакументаабарот у рамках дзяржслужбы. У прынцыпе, створаная ўнутраная сістэма камунікацыі і распаўсюд інфармацыі, давання звестак і стварэння баз звестак статыстычных. Яны для публікі сёння закрытыя, але для дзяржслужбы яны, я думаю, даступныя... Хаця, як я разумею, павялічылася колькасць дакументаў,

якія маюць грыфы «ДСП»... І самыя адчувальныя рэчы па-ранейшаму ў зону публічнай увагі не трапляюць. Такіх дакументаў сёння робіцца на парадак больш, што таксама ставіць вялікае пытанне аб транспарэнтнасці дзяржслужбы і аб тым, што яна павінна працаваць у адкрытым рэжыме. Яна павінна працаваць для народа - адпаведна, народ павінен ведаць, чаго яна там вырашае, каму якія прывілеі раздае. А ў нас усе гэтыя рэчы ў закрытым рэжыме існуюць». (Інтэрв'ю 1)

Адсутнасць стратэгіі дзяржаўнага кіравання, неабходнасць працаваць для развязання неадкладных задач, падтрыманне толькі пэўных кірункаў бізнесу і асобных прадпрыемстваў на шкоду іншым - усё гэта правакуе практыку ўтойвання і нават фальсіфікацыі рэальнай інфармацыі.

«Паверце, яно працуе гэтак: калі дадзена ўстаноўка «паяўню пачаць!» - мы ўсе пачынаем. Калі дадзена ўстаноўка «чагосьці нам не стае, давайце будзем аналізаваць плошчы» - мы ўсе пачынаем гэта ўсё падрабляць пад тое, што як мела быць. Я маю на ўвазе паказальнікі падганяць. А потым мы пачынаем шукаць тых, хто ж гэта быў вінаваты ў тым, што... [з'явіліся] прыпіскі. Гэтак яно ідзе на раённым узроўні, на абласным і потым у цэлым. І потым мы шукаем вінаватых або прызначаем іх, у рэшце рэшт. Таму сістэма, мне падаецца, усюды аднолькавая. І потым мы ўсё гэта робім – складаем гэтыя зводныя паказальнікі, мы яшчэ іх і хаваем... А вось вы ўявіце: вось вы седзіце на прыёме, а чалавек тэлефануе і кажа: «А вы можаце сказаць, якая зароботная плата ў гандлі на такім-та прадпрыемстве?» А я не маю права сказаць: я падпісалася аб невыдаванні звестак. Уся інфармацыя толькі пад грыфам «ДСП»». (Інтэрв'ю 11)

«Я казала, транспарэнтнасці [не стае]. Неяк вельмі часта [бывалі сітуацыі], калі хацелі для некага стварыць камфортнейшыя ўмовы ці некага падтрымаць ці дапамагчы, гэта папросту закрывалі «ДСП» або «Дакументам абмежаванага карыстання». Дапамагалі прадпрыемствам, каб астатнія суб'екты гаспадарання не бачылі гэтай інфармацыі». (Інтэрв'ю 13)

Каб атрымаць доступ да інфармацыі, дзяржаўным службоўцам і самім часам даводзіцца ўжываць разнастайныя хітрыкі - напрыклад, выкарыстоўваць ускосныя звесткі, судовую практыку ці дадатковыя прывілеі.

«Я б дадаў больш транспарэнтнасці. Транспарэнтнасць увогуле ні сёння, ні ўчора ў дзяржслужбе [не існавала]. Прынята ўсё «ДСП-сіць», хаваць... У мяне быў патрэбны ўзровень доступу. Але, увогуле, праблема ёсць». (Інтэрв'ю 7)

«Я думаю, што гэта агульная тэндэнцыя, калі ў цэлым хаваюць тую статыстыку, з якой можна зрабіць непрадузятыя высновы для рэжыму, і публікуюць тую статыстыку, якая можа зрабіць уражанне на абывацеля. Я б, мабыць, гэтак сфармуляваў. Бо магчымасць [публікаваць] ёсць – няма жадання... Прамога доступу да базы няма ў нас, але ёсць у калег, якія якраз рыхтуюць шырэйшую аналітыку па розным пытанням. Таму калі нешта трэба было, то мы даведваліся. Плюс па канкрэтным запыту, калі трэба было, адміністрацыя пісала ў той жа [вышэйшы орган]: дайце

статыстыку - бо статыстыка магла быць узбудыненая, а трэба было, дапусцім, з падзелам па нейкіх катэгорыях. Частку яны давалі, аб частцы яны адказвалі, што такой не вядзецца - можна зрабіць, дапусцім, уручную да такога тэрміну ці ўвогуле немагчыма яе даць». (Інтэрв'ю 8)

«Найчасцей я гэтак шукаў [інфармацыю]: бярэш які-небудзь асноўны дакумент [нарматыўны акт] і шукаеш у прававой базе, а далей па крыжаваных дакументах. Цяпер у нас больш закрытых дакументаў, якія нідзе не афішуюцца, нідзе не публікуюцца. Але нават калі не будзе саміх дакументаў, то будзе практыка ўжывання права – калі гэта разглядалася, каментавалася». (Інтэрв'ю 9)

Частата, з якой рэспандэнты ініцыятыўна казалі аб адсутнасці празрыстасці і працэсаў прыняцця рашэнняў, і дакументаў, якія непасрэдна датычаць іхняй дзейнасці, падкрэслівае, што адсутнасць звестак і інфармацыі - гэта вялікая праблема ў сістэме беларускай дзяржаўнай службы. Гэтую сітуацыю яны звязвалі з двума асноўнымі фактарамі: неабходнасцю «захоўваць твар» перад вышэйшымі кантралёрамі і карупцыйным патэнцыялам утойвання інфармацыі.

Як і ў шмат якіх іншых выпадках, змаганне з карупцыяй у Беларусі прапісанае на паперы лепш, чым яно рэалізуецца на практыцы. Галоўнай праблемай застаецца непразрыстасць і недастатковая падаказнасць дзяржаўных органаў. Практыка ўжывання права ў дачыненні да карупцыі адвольная і не азначае падпарадкавання якім-небудзь законным публічным працэдурам.

ЗАКЛЮЧЭННЕ

Эканамічны дабрабыт краіны неад’емна звязаны з якасцю дзяржаўнага кіравання. Дзяржаўныя і адміністрацыйныя арганізацыі, якім уласцівы наём на мерытакратычным грунце, прадказальныя доўгатэрміновыя кар’ерныя перспектывы, выкарыстанне зразумелых і празрыстых працэдур прыняцця рашэнняў эфектыўней за іншых стымулююць эканамічны рост³⁷.

Шматлікія даследаванні сістэм дзяржаўнага кіравання паказваюць, што ўсе яго элементы ўзаемазвязаны. Мерытакратычны адбор, які грунтуецца на навучанні і конкурсе, спрыяе фармаванню падрыхтаванага апарату, які падзяляе арганізацыйныя мэты і разам з тым не фармуе стымулаў для карупцыі. Прадказальная кар’ера і залежнасць узнагароджання і прасоўвання па прыступках кар’еры ад выніку ствараюць стымулы павышаць прафесійную кваліфікацыю і зноў жа зніжаюць стымулы для карупцыйных паводзін. Усе гэтыя элементы павінны быць арганізаваны праз дакладна вызначаную стратэгічную мэту ці палітыку, якая падзяляецца чальцамі арганізацыі, і падтрыманы іншымі інстытутамі - бесстароннім і прафесійным судом, грамадзянскім удзелам і кантролем незалежных сродкаў масавай інфармацыі.

Як было паказана, метадыка *SIGMA* прапануе дэталёвую аперацыяналізацыю патрабаванняў да будавання дзяржаўнай службы паводле прыцыпаў добрага/належага кіравання. У дадзенай справаздачы была зробленая спроба ацаніць беларускую сістэму дзяржаўнай службы па шасці параметрам: (1) наяўнасць стратэгічнай мэты і палітыкі, (2) адэкватнасць і дакладнасць дзяржаўнай службы, (3) адбор і наём, (4) сістэма ўзнагароджання, (5) прафесійнае развіццё і (6) добрасумленныя паводзіны дзяржслужбоўцаў.

Некаторыя элементы і патрабаванні *SIGMA* у той ці іншай ступені ўжо рэалізаваны ў заканадаўстве аб дзяржаўнай службе і спадарожных нарматыўна-прававых дакументах; некаторыя элементы рэалізуюцца ў той ці іншай ступені. Тым не менш, значная частка элементаў і прыцыпаў *SIGMA* у сферы дзяржаўнай службы рэалізавана часткова або іх практычнае здзяйсненне зусім супярэчыць прыцыпам добрага кіравання.

Адна праблема паўстае праз разрыў паміж фармальнымі прававымі нормамаі і іх рэалізацыяй на практыцы. Напрыклад, хоць заканадаўча прапісаны прыцыпы мерытакратычнага адбору, на практыцы рэгулярна сустракаецца наём на аснове кааптацыі і непатызму. Хоць заканадаўства месціць у сабе прыцыпы будавання кар’еры на дзяржаўнай службе, узнагароджанне працяглы час застаецца неканкурэнтаздольным і не залежыць ад атрыманых вынікаў. Хоць у рыторыцы кіраўніцтва ўвесь час падкрэсліваецца неабходнасць добрасумленных паводзін, на практыцы ўвесь час назіраюцца выпадкі некаральнай карупцыі буйных маштабаў у коле набліжаных людзей. Падрабязней

³⁷ 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).

выніковае ацэньванне па кожным элементу *SIGMA* прадстаўлена ў дадатку.

Іншая праблема, як паказала справаздача, звязаная з супярэчнасцю дзяржаўнай палітыкі і заканадаўства ў галіне дзяржслужбы прынцыпам добрага кіравання. У прыватнасці, у дзейным законе занадта шырока вызначаны межы дзяржаўнай службы, з прычыны чаго цяпер да дзяржслужбоўцаў прылічваюць і працаўнікоў ваенізаваных службаў. Таксама заканадаўства прама замацоўвае адрозныя прынцыпы адбору і найму на шараговыя і на кіраўнічыя пасады на дзяржслужбе.

Такім чынам, у дадзенай справаздачы прааналізаваны існы стан беларускай сістэмы дзяржаўнай службы і паказана, што ў яе ёсць як моцныя бакі, так і хібы. Праведзены аналіз неабходны для распрацоўвання праграмы змен з апорай на еўрапейскія прынцыпы найлепшых практык.

РЕКАМЕНДАЦЫІ

На падставе праведзенага аналізу праблем і дасягненняў у галіне дзяржаўнай службы ў Беларусі, а таксама адказаў рэспандэнтаў можна вылучыць некалькі кірункаў рэфармавання дзяржаўнай службы.

ДЭПАЛІТЫЗАЦЫЯ

1. Дэпалітызацыя сістэмы дзяржаўнай службы - гэта ўмова павышэння якасці дзяржаўнага кіравання. Дэпалітызацыя можа і павінна датычыць як непасрэдна дзяржкіравання і дзяржслужбы, так і, у шырэйшым сэнсе, усёй палітычнай сістэмы.
2. Дэпалітызацыя азначае рэалізацыю шэрагу практычных крокаў: вывад палітычных (з прызначэннем праз выбары) пасадаў з сферы дзяржаўнай службы; адбор, наём і прасоўванне па пасадах па ацэньванню эфектыўнасці, а не прынцыпу палітычнай лаяльнасці; адмова ад сілавога кантролю над працэсам прызначэння на дзяржаўную службу.
3. Для дэпалітызацыі важныя і шырэйшыя змены. Ключавы момант - гэта аднаўленне прынцыпу падзелу ўлад. У прыватнасці, незалежныя суды, здольныя кантраляваць парушэнне прынцыпаў у сферы дзяржкіравання і дзяржаўнай службы.
4. Наяўнасць свабодных медыя, якія ажыццяўляюць функцыю грамадскага кантролю (watchdogging), у тым ліку і за дзяржаўнымі службоўцамі.
5. Скарачэнне аб'ёму дзяржаўнага сектара і, адпаведна, змяншэнне колькасці міністэрстваў і ведамстваў, аптымізацыя функцый дзяржаўных службоўцаў, адмова ад залішняга рэгулявання ва ўсіх кірунках - ад адукацыі да прамысловай вытворчасці.

ПРАЦА З КАДРАМІ

1. Стварэнне агенцтва, якое будзе фармаваць збалансаваную кадравую палітыку і зможа забяспечваць канкурэнтны і мерытакратычны адбор на ўсіх узроўнях пасадаў дзяржаўнай службы (уключаючы найвышэйшыя пасады).
2. Фармуляванне дакладнага спісу крытэраў адбору на дзяржаўную службу і прадуманая праца з кадравым рэзервам, які будзе мець рэальны, а не фармальны характар.
3. Фармаванне публічнай камісіі для адбору на дзяржаўную службу. Змяненне фармату іспыту на дзяржаўную службу: ён павінен стаць сапраўдным інструментам ацэньвання кваліфікацыі і матывацыі да дзяржаўнай службы. Іспыты на дзяржаўную службу павінны праводзіцца незалежным інстытутам і быць пазбаўленымі ад існых пратэксцыйных практык.
4. Пераадоленне гендарнай няроўнасці і стымуляванне прасоўвання жанчын на найвышэйшыя пасады на дзяржаўнай службе, што павысіць разнастайнасць меркаванняў і зменшыць карупцыю ў верхніх эшалонах улады.
5. Правядзенне вонкавага аўдыту функцый і працэсаў на дзяржслужбе, вынікі якога створаць перадумовы для павышэння эфектыўнасці яе працэсаў, а таксама аптымізацыі функцыяналу і колькасці дзяржслужбоўцаў.

МАТЭРЫЯЛЬНАЕ СТЫМУЛЯВАННЕ

1. Сучасная сістэма матэрыяльнага стымулявання дзяржаўных службоўцаў у Беларусі не здольная прыцягнуць маладую таленавітую моладзь. Павышэнне даходаў адбываецца пераважна бліжэй да канца працы на дзяржслужбе. Хаця сістэма класаў у значнай ступені забяспечвае прадказальнасць кар’ернага шляху дзяржслужбоўцаў, яе трэба скарэктаваць, каб павысіць прывабнасць дзяржслужбы для маладых супрацоўнікаў.
2. Неабходна сфармаваць сістэму ацэньвання вынікаў працы дзяржслужбоўцаў і распрацаваць сістэму прэміявання, якая будзе абапірацца на гэтыя вынікі, а не залежаць ад вышэйшага кіраўніцтва.

ПЕРААДОЛЕННЕ КАРУПЦЫІ

1. Адмова ад закрыцця інфармацыі і шырокай практыкі выкарыстання статусу «для службовага карыстання» («для служэбнага пользавання») для звестак у сферы дзяржаўнага кіравання, якія выкарыстоўваюцца ў прыняцці рашэнняў і на якіх грунтуецца выпрацоўванне публічнай палітыкі. Увядзенне прынцыпаў празрыстасці і адкрытасці статыстыкі, кіраўнічых дакументаў і ўсёй інфармацыі, неабходнай для прыняцця рашэнняў і падсправаздачнасці дзеянняў дзяржслужбоўцаў.
2. Дасягненне прапарцыйнасці правіны і пакарання. Зараз пераследуецца толькі нізавая карупцыя - буйная карупцыя найвышэйшых чыноўнікаў застаецца беспакаранай.



НОВАЯ
вырашэнні
для дзяржаўнага
кіравання

Табліца. Ацэнка сістэмы дзяржаўнай службы паводле прынцыпаў SIGMA

	Моцныя бакі	Хібы
ПРЫНЦЫП 1. Вызначаны палітыка і нарматыўна-прававая база		
Увядзенне палітычнай адказнасці за дзяржаўную службу		Няма стратэгіі і зразумелай палітыкі дзяржслужбы. Няма каардынацыйнага органа
Якасць заканадаўчай базы / другаснага рэгулявання ў галіне дзяржслужбы		Прававы дуалізм: фармальна некаторыя нормы прапісаны - на практыцы іх ажыццяўляюць адвольна
Рэалізацыя і маніторынг палітыкі ў галіне дзяржаўнай службы		Няма палітыкі і адказнага за рэалізацыю палітыкі ў галіне дзяржслужбы
Судовы кантроль правоў дзяржслужбоўцаў		Суды прадуманы і не незалежныя. Дзяржслужбоўцы не могуць звярнуцца па аднаўленне сваіх правоў, асабліва ў выпадку палітычнага звальнення
Цэнтральны орган кіравання дзяржслужбай		Дзяржслужбе ўласцівая ведамасная раздробленасць
Наяўнасць інфармацыйнай сістэмы для дзяржаўнай службы	Сфармаваны рэестр кадраў, але толькі для кіраўнічых пасадаў	Няма цэнтралізаванай базы звестак. Няма магчымасці атрымліваць статыстыку ў рэжыме рэальнага часу. Няма звестак аб структуры дзяржслужбы
Прафесійнае кіраванне чалавечымі рэсурсамі		Заканадаўства і інстытуцыйная арганізацыя дзяржслужбы не адпавядаюць прынцыпу прафесійнага кіравання

ПРЫНЦЫП 2. Адэкватнасць і дакладнасць дзяржслужбы		
Яснасць у заканадаўчай базе сферы ўжывання метадалогіі дзяржаўнай службы	Органы дзяржаўнай службы пералічаны ў арт. 14 Закона 2022 года	
Адэкватнасць гарызантальнай сферы ахопу дзяржаўнай службы		У законе прынятае шырокае азначэнне дзяржслужбы: уключаны ваенізаваныя органы, а таксама палітычныя (ўтвораныя праз выбары) органы
Вызначаны вертыкальныя межы дзяржслужбы: падзелены палітычныя прызначэнцы, дзяржаўныя службоўцы, дапаможны персанал	Раней праведзена скарачэнне колькасці дзяржслужбоўцаў, частка супрацоўнікаў пераведзены ў групу дапаможнага персаналу	Палітычныя прызначэнцы: дэпутаты ўсіх узроўняў аднесены да дзяржслужбоўцаў з адпаведнымі прывілеямі
Закон устанаўлівае ўсе нормы датычна працоўных зносін дзяржслужбоўцаў	Закон і Працоўны Кодэкс досыць падрабязна рэгулююць працоўныя зносіны	
ПРЫНЦЫП 3. Адбор і наём		
Мерытакратычны адбор	Часткова. Патрабаванні да адбору не ахопліваюць кандыдатаў на кіраўнічыя пасады	У рэальнасці прыцыпы мерытакратычнага адбору саступаюць непатызму і кааптацыі.
Заканадаўчае замацаванне крытэраў і працэдур, звязаных з наймам і адборам	Часткова. Апублікаванае палажэнне аб конкурсе. Сфармуляваны крытэры правядзення іспытаў	Не выконваецца патрабаванне публікацыі вакансій
Палітычна нейтральная і прафесійная камісія адбору		Конкурсныя камісіі не публічныя
Абарона ад дыскрымінацыі, усебаковае прадстаўніцтва	У законе зафіксаваная норма абароны ад дыскрымінацыі	На практыцы не выконваецца патрабаванне ўсебаковага прадстаўніцтва. «Шкляная столь»

Аб'ектыўныя крытэры паніжэння ў пасадзе	У законе прапісаны крытэры давання службовых спагнанняў	
ПРЫНЦЫП 4. Узнагароджанне		
Справядлівая і празрыстая сістэма ўзнагароджання, класіфікацыя зарплаты	Апублікаваная інфармацыя аб акладзе і надбаўках за клас	Непразрыстая сістэма дадатковых выдат (прэмій і іншых формаў матэрыяльнага стымулявання)
Дапамогі, льготы і дадатковыя выплаты да зарплаты	Заканадаўча прапісаны віды льгот	
Роўная аплата працы за працу роўнай каштоўнасці	Няма звестак аб адваротным	
Вырашэнне кіраўнікоў у прызначэнні зарплаты і льгот абмежаваны		Няма: прэміі і іншыя матэрыяльныя заахвочванні прызначаюцца кіраўніком
Сістэма ўзнагароджання забяспечвае разумныя ўмовы для найму, матывацыі і ўтрымання службоўцаў	У значнай ступені. На сярэдніх і высокіх пазіцыях забяспечвае, на стартавых не	Уніфікаваны памер узнагароджання ў буйных гарадах і правінцыі, што прычыняецца да рознай ацэнкі яго дастатковасці
ПРЫНЦЫП 5. Прафесійнае развіццё		
Рэгулярнае прафесійнае навучанне адпаведна патрэбам канкрэтных мэтавых груп	Рэгулярнасць забяспечваецца	Патрэбы мэтавых груп забяспечваюцца часткова. Гэта звязана і з абмежаванасцю прапанаваных навучальных праграм, і з нястачай рэсурсаў для набыцця неабходнай навучальнай праграмы
Публічныя прынцыпы ацэньвання дзейнасці. Рэгулярнае ацэньванне дзейнасці дзяржслужбоўцаў	Праводзяцца атэстацыі	Крытэры атэстацыі не публічныя

Заахвочваецца мабільнасць дзяржслужбоўцаў	У асобных ведамствах, але няма сістэматычнай палітыкі	Трэба шырэй выкарыстоўваць практыку ратацыі і мабільнасці
Прасоўванне (вертыкальнае і гарызантальнае) ажыццяўляецца згодна з заслугамі		Няма дакладных стандартаў і працэдур прасоўвання
ПРЫНЦЫП 6. Прадухіленне карупцыі		
Эфектыўныя і адэкватныя прававыя нормы прадухілення карупцыі	Дзейнічае Закон «Аб прадухіленні карупцыі», існуюць правілы публікацыі дэкларацый	
Карупцыйныя паводзіны криміналізаваны ў Крымінальным кодэксе	Так	
Асноўныя складнікі дысцыплінарнай працэдур устанавлены ў законе	У Законе «Аб прадухіленні карупцыі» прапісаны асноўныя нормы	
Прапарцыйнасць паміж правінамі і санкцыямі		Адсутная, бо буйная карупцыя пераследуецца адвольна
Права абскарджваць дысцыплінарныя санкцыі	Ёсць фармальна	Не рэалізуецца на практыцы