

Реформирование системы государственной службы в Республике Беларусь: опыт каких стран может быть полезным?

Галина Кашевская, магистр социальных наук
в политической науке, приглашенный эксперт;
эксперты VIPART

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость реформирования системы государственного управления Беларуси озвучивается давно и на разных уровнях. Так, в докладах МВФ¹ с 2009 до 2019 год можно видеть повторяющиеся рекомендации о необходимости изменений, которым правительство Беларуси не следовало. Вероятной причиной инертности является то, что реформирование госуправления с неизбежностью повлечет реформирование всего государственного аппарата и содержательное изменение самих принципов управления. Последнее означает глобальную, системную реформу политического устройства государства, на что нынешнее правительство Беларуси идти не готово. Проведение же каких-то отдельно взятых, отраслевых, а не комплексных реформ, не может решить проблем Беларуси.

Одной из основных проблем белорусской системы госуправления, а также одного из ее ключевых компонентов – госслужбы – является их политизация. Можно говорить о том, что госслужба в стране продолжает основываться не на принципе профессионализма, где кадровый подбор осуществляется на конкурсной основе с учетом квалификаций, навыков и других достоинств сотрудников (merit-based approach), а на иерархическом принципе отбора по принципу лояльности действующей власти. И хотя реформирование всей политической системы сейчас невозможно, тем не менее, даже на настоящем этапе мы можем разрабатывать и предлагать возможные пути реформирования госслужбы, которые могут оказаться востребованными в будущем.

Для этих целей можно обратиться к примеру других государств и попытаться определить страны с «хорошими практиками», опыт которых был бы полезен для Беларуси. Целью данной статьи является описание некоторых принципов реформирования системы госуправления, а также попытка определить страны, на опыт которых Беларусь может ориентироваться при проведении реформ государственной службы, а в более широком смысле – всей системы госуправления.

¹ Country data for Belarus of the International Monetary Fund: <https://www.imf.org/en/Countries/BLR>

ВОЗМОЖНЫЕ ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОССЛУЖБЫ

В концепт разработки новой системы госслужбы Беларуси можно взять те принципы и механизмы, которые одновременно могут применяться более широко и помогут решить существующие проблемы в системе государственного управления. Такие принципы могут включать в себя следующие.

1. Вывод системы государственного управления из-под влияния политики, то есть решение задачи деполитизации госслужбы.

Этот вопрос не может быть решен без ухода от неограниченного президентского правления, что потребует реформы политического устройства страны и восстановления соблюдения принципа разделения властей. Политические и государственные лидеры в условиях демократической политической системы сменяются, но система государственной службы, включая вопросы отбора, полномочий и ответственности госслужащих, должна оставаться устойчивой и не зависящей от смены лидеров.

2. Демократизация и стратегическая направленность госуправления.

Это означает принятие демократической Конституции и Закона о госслужбе в демократическом государстве. Главный вызов при реформе госслужбы - это направить систему госуправления и госслужбы на обеспечение общественных интересов граждан.

3. Профессионализация госслужбы и кадровой политики

Одно из ключевых ожиданий в отношении новой системы госслужбы - это требование, чтобы она основывалась на принципах профессионализма. Должны быть прекращены практики подбора вышестоящими руководителями-политиками лояльных кадров "под себя", а не для выполнения конкретных функций и задач. Также необходимо будет уйти от существующего патернализма в госуправлении, заменив его на демократические практики обеспечения общественных интересов.

4. Разграничение полномочий, обязанностей и ответственности

Этот вопрос связан с определением оптимальной для нашей страны организационной структуры госаппарата и системы госуправления с необходимым и достаточным количеством служащих в структурных подразделениях, с выстраиванием новых эффективных коммуникационных связей внутри и между структурными подразделениями. Это может привести к ряду структурных изменений внутри правительства. Например, может вернуться давний и острый вопрос объединения Министерства финансов (Минфин) и Министерства по налогам и сборам (МНС). Возникнет и вопрос развития системы местного самоуправления. Можно предположить, что

некоторые функции централизованной госслужбы будут перенесены на местный уровень, но вместе с тем появятся и какие-то новые функции. Вероятно, изменятся функции государственного бюджетирования, финансово-экономического анализа и управления бюджетами республиканского и местного значения.

Кроме того, при реформировании госслужбы важно использовать системный и комплексный подход, а также хорошие практики из международного опыта.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ВЫБОРА ГОСУДАРСТВ С ХОРОШИМИ ПРАКТИКАМИ В СФЕРЕ ГОССЛУЖБЫ

Для адаптации хороших практик из международного опыта важно выбрать страны, опыт которых может быть не просто полезным, но и подходящим для Беларуси в силу особенностей ее исторического и общественно-политического развития. По мнению авторов, в нашем случае нужно принимать во внимание следующие аспекты:

- существующая политическая и экономическая зависимость от России, которая влияет на все сферы общественной жизни;
- проводимая в прошлом денационализация во всех сферах государственной деятельности, в результате которой у госслужащих развилась специфическая профессиональная культура сервильности, а не ориентации на общественные интересы и национальные белорусские ценности;
- наличие в системе госуправления практик директивного управления и патернализма, которые, повлияли и на социальные практики в обществе, где по-прежнему больше работают неформальные сети и знакомства, чем общие правила игры.

Исходя из особенностей белорусского контекста, в качестве критериев для отбора государств, на практики которых можно было бы ориентироваться в нашем случае, предлагаем обозначить следующие критерии:

1. Высокие показатели эффективности государственного управления и стабильность роста этих показателей (например, в течение последних 5 лет);
2. Обретение государственного суверенитета в относительно недавней временной перспективе (около 100 лет) и достижение высокого уровня экономического развития и благосостояния общества, как важного для госуправления результата;

3. Образование государства в результате выхода из империи или в результате разделения одного государства в прошлом и формирование системы госслужбы в условиях решения задач национального возрождения;

4. Высокие показатели в сфере улучшения благосостояния, поскольку эффективные госуправление и госслужба должны стремиться к их обеспечению;

5. Средний возраст населения - наличие достаточного количества трудоспособного населения для проведения реформ;

6. Ценностный фундамент общества, культурно-этические аспекты и принципы в обществе.

Далее мы рассмотрим все критерии и попробуем определить государства, которые демонстрируют наилучшие показатели по ним.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВ С ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМОЙ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Для выбора государств с наиболее эффективной системой госуправления можно обратиться к специализированным показателям. Например, Индекс качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators (WGI)), которые обобщают мнения о качестве управления, собираемые с помощью опроса представителей предприятий, граждан и экспертов в промышленно развитых и развивающихся странах (www.govindicators.org). В Таблице 1 сведены средние значения индикаторов WGI нескольких стран, выбранных для изучения опыта госуправления и службы согласно критериям 2 (время обретения государством суверенитета) и 3 (способ образования государства).

Таблица 1. Подборка стран, опыт которых может быть полезным для Беларуси и их показатели эффективности госуправления

Страна	Учет мнения населения и подотчетность государственных органов				
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Финляндия	97.04	99.01	98.55	99.52	99.52
Швейцария	97.54	98.03	99.03	97.58	98.55
Эстония	89.16	89.66	87.92	87.44	88.41
Литва	78.33	78.33	76.81	80.19	80.19
Чехия	81.28	75.37	74.40	73.43	79.23
Корея	68.47	71.92	73.43	71.01	71.98
Польша	74.38	72.41	70.53	69.08	66.67
Грузия	55.67	54.68	55.56	52.66	49.76

Сингапур	40.89	41.38	41.06	38.65	38.16
Справочно: Беларусь	12.81	12.32	12.08	11.11	8.70
	Политическая стабильность и отсутствие насилия				
Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Сингапур	99.05	99.05	98.58	97.64	97.17
Швейцария	94.76	94.29	95.28	94.34	93.40
Финляндия	83.81	87.62	80.19	76.42	82.08
Чехия	81.43	83.33	87.26	80.19	79.25
Литва	73.81	72.86	70.28	73.58	75.47
Эстония	68.57	69.05	64.62	67.45	70.28
Польша	63.33	64.29	63.21	65.09	63.21
Корея	52.38	60.00	65.57	63.68	62.74
Грузия	33.81	31.90	29.72	27.83	30.66
Справочно: Беларусь	50.95	43.33	57.55	58.49	21.33
	Эффективность работы правительства				
Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Сингапур	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Швейцария	99.52	99.52	99.04	99.04	99.52
Финляндия	99.04	99.04	99.52	99.52	99.04
Корея	80.77	82.21	83.65	88.94	89.90
Эстония	82.69	82.69	84.13	85.58	88.46
Литва	81.25	79.81	80.77	80.77	82.69
Чехия	79.81	81.73	78.85	78.37	78.85
Грузия	70.67	72.60	74.52	76.92	75.48
Польша	73.56	72.12	73.56	72.12	66.35
Справочно: Беларусь	36.06	39.42	40.38	43.75	23.08
	Качество нормативно-правового регулирования				
Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Сингапур	100.00	99.52	99.52	100.00	100.00
Финляндия	96.63	96.63	96.15	97.60	99.04
Швейцария	98.08	97.12	97.12	94.71	93.75
Эстония	93.27	93.27	91.83	92.79	92.79
Чехия	80.77	86.06	87.02	86.54	86.54
Грузия	81.73	81.73	83.17	82.69	83.65
Литва	84.62	83.17	82.21	83.17	83.17
Корея	84.13	82.21	82.69	82.21	81.25
Польша	79.81	78.85	79.81	81.25	76.44
Справочно: Беларусь	16.35	24.52	27.88	32.21	27.88
	Верховенство закона				
Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Финляндия	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Сингапур	96.15	96.63	97.60	97.60	98.56
Швейцария	98.08	99.04	99.04	99.04	97.60

Эстония	86.54	86.54	86.54	87.02	89.42
Корея	86.06	85.58	86.06	86.06	84.62
Чехия	81.73	83.17	82.21	82.21	83.17
Литва	82.21	80.77	79.81	80.77	81.73
Польша	73.08	66.35	66.83	65.87	69.23
Грузия	63.94	62.50	63.46	62.02	61.06
Справочно: Беларусь	26.44	21.15	19.23	21.63	16.35
Борьба с коррупцией					
Страна	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Финляндия	99.04	98.56	100.00	98.56	99.52
Сингапур	97.12	97.60	98.56	99.04	99.04
Швейцария	95.67	96.63	96.63	96.63	97.12
Эстония	88.94	87.02	90.38	91.35	92.31
Литва	75.00	70.19	68.75	74.04	79.81
Корея	67.31	67.31	72.12	76.44	75.96
Польша	76.92	76.44	75.00	73.08	73.08
Грузия	74.04	77.40	76.44	75.00	71.63
Чехия	69.71	71.15	70.19	70.67	71.15
Справочно: Беларусь	48.56	47.6	49.04	55.29	48.08

Источник: обобщение данных Индекса качества государственного управления www.govindicators.org.

Если проанализировать индикаторы приведенных выше государств, то видно, что в ряде из них наблюдаются неизменно высокие показатели эффективности управления либо тенденция их роста. На основании этого интерес для проведения реформ в сфере госуправления в Беларуси могут представлять следующие страны:

- Финляндия - входила в Российскую империю, в короткий срок из отсталой страны стала одной из самых развитых стран Европы и мира. Критерии управления близки к 100;
- Эстония и Литва - входили в состав Российской империи и в СССР, критерии управления высокие и есть стабильность и тренд к росту показателей;
- Чехия - входила в состав стран зоны влияния СССР, образовалась при разделении одного государства на Чехию и Словакию, критерии управления высокие, есть стабильность и тренд к росту показателей;
- Швейцария - интересна для изучения системы госуправления в контексте проведения реформ в системе местного управления и самоуправления;
- Сингапур и Южная Корея - изучение этих государств представляет интерес в том аспекте, что государства образовались в результате отделения или разделения одного

государства в прошлом; представляют собой парламентскую и президентскую республики, соответственно; модели государственного управления строились на опыте европейских стран с учетом культурного наследия своих стран; экономика поднималась путем выбора новых, не свойственных ранее направлений деятельности, включая информационные технологии, услуги, транснациональные корпорации и др.

УРОВЕНЬ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Для определения уровня благосостояния выделенных выше стран с эффективной системой госуправления можно обратиться к показателям одного из международных индексов - Индексу благосостояния Legatum (Legatum Prosperity Index)². В Таблице 2 сведены данные выбранных выше государств.

Таблица 2. Показатели благосостояния стран с «хорошими практиками» госуправления

2011 г.	2012 г.	2013 г.		Безопасность	Лишь люди	Эффективность госуправления	Социальный капитал	Инвестиционный климат	Условия ведения бизнеса	Инфраструктура и доступ к рынку	Уровень развития экономики	Условия жизни	Здоровье	Образование	Экология
Место	Место	Место	Страна												
4	4	4	Финляндия	18	4	1	3	3	11	10	19	9	14	4	2
5	3	5	Швейцария	2	10	7	9	13	2	13	1	6	13	8	7
16	15	14	Сингапур	8	101	27	10	1	3	1	5	4	2	1	86

² Legatum Prosperity Index <https://li.com/reports/2021-legatum-prosperity-index/>

23	19	17	Эстония	24	23	17	25	18	15	26	15	21	41	19	5
29	29	27	Чехия	12	24	31	57	28	44	28	12	28	30	31	26
27	28	29	Корея	37	43	30	147	19	46	17	9	24	3	2	56
40	33	33	Литва	36	37	32	112	32	32	38	35	39	67	28	15
69	65	66	Справоч- но: Бела- русь	61	14 2	111	122	89	90	70	47	41	55	30	68

Источник: обобщение данных Legatum Prosperity Index.

Анализ данных показывает, что индекс благосостояния предлагаемых выше государств высокий, все они в 20% ведущих государств из 167 рассматриваемых в рамках данного индекса. Кроме того, благосостояние практически всех этих государств (за исключением Южной Кореи и Швейцарии) выросло с 2011 года.

СРЕДНИЙ ВОЗРАСТ НАСЕЛЕНИЯ

Человеческий фактор, капитал знаний, способностей сотрудников и готовности к проведению реформ в любой сфере деятельности - это важные условия успешности проведения реформ. Любой проект в любой организации, сопровождающийся изменениями в процессах деятельности людей и контролем показателей эффективности во многом зависит от готовности сотрудников к изменениям, от отсутствия сопротивления этим изменениям. В случае реформ в госслужбе вопрос коснется обновления кадрового состава и необходимости строить профессиональную государственную службу.

В Таблице 3 приведены выборочные показатели государств, опыт которых может быть интересен для анализа его применимости к условиям Беларуси. Из всех показателей мы выбрали два: соотношение полов населения страны (population sex ratio) и средний возраст (median age). Эти показатели выбраны из данных ООН по основным показателям оценки народонаселения государств³.

³ UN's World Population Prospects <https://population.un.org/wpp/>

Таблица 3. Показатели государств по критериям “Соотношение полов” и “Средний возраст”

Страна	Соотношение полов (количество мужчин на 100 женщин)	Средний возраст (лет)
Корея	99.8	43.4
Сингапур	109.7	41.8
Беларусь	85.5	40.2
Чехия	97.0	42.6
Эстония	90.2	41.5
Финляндия	97.6	42.4
Литва	88.4	43.7
Швейцария	98.6	41.8

Источник: обобщение данных <https://population.un.org/wpp/>.

Данные в таблице 3 показывают, что выбранные государства сравнимы по демографическим показателям, хотя в Беларуси по сравнению с другими государствами преобладает женское население.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принимая во внимание предложенные нами критерии отбора и рассмотренные выше случаи, можно говорить о том, что для Беларуси в качестве международных примеров эффективного реформирования системы госуправления больше всего подходят такие страны как Финляндия, Эстония, Литва, Чехия, Швейцария. Интересны отдельные решения для системы государственного управления в Сингапуре и Южной Корее. Мы видим, что эти страны демонстрируют хорошие показатели эффективности государственного управления при сходных половозрастных характеристиках. Сочетание описанных выше критериев и показателей дает нам основание выделять их в качестве возможных ориентиров для реформирования госслужбы, и более широко – всей системы государственного управления.