DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-86-118

Эволюция систем государственного управления: Республика Беларусь

ГЕННАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПАЛЬЧИК, доктор педагогических наук, профессор, ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, главный редактор журнала «Проблемы управления» (Минск)
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: post@pac.by

НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА ВОЛОХ, магистр управления, старший преподаватель кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: nata.voloch@gmail.com

АРТУР ПАВЛОВИЧ ГАСАНОВ, преподаватель кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: arthurgasanov@gmail.com

ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ ГЕРМЕНЧУК, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: kgu@pac.by

НАТАША АЛЕКСАНДРОВНА ДУБИНКО, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: nata_dub@mail.ru

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗАБЕЛОВ, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: Zabelova.lida@gmail.com

АНДРЕЙ ЗДИСЛАВОВИЧ ИГНАТЮК, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: a.ignaciuk1964@gmail.com

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КИВАЙКО, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: k.v.n60@mail.ru

ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КРИШТАПОВИЧ, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: noe_1776@mail.ru

СВЕТЛАНА ВАЛЕНТИНОВНА ЛАПИНА, доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: lapina5053@mail.ru

ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА ЛИСОВСКАЯ, доктор педагогических наук, доцент, на момент написания статьи – начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. – на другой работе.
E-mail: lis_tva@tut.by

ВЛАДИМИР АНДРЕЕВИЧ МЕЛЬНИК, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22).
E-mail: post@pac.by

АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ МУШТА, кандидат философских наук, доцент, ведущий сотрудник Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: alex_mushta@mail.ru

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПЕЧЕНЕВА, доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: pechenevat@gmail.com

ТАТЬЯНА ФЕЛИКСОВНА СТАРОВОЙТОВА, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17).
E-mail: tstarovoitova@tut.by

ОЛЬГА ТАДЕУШЕВНА ТОМУКЕВИЧ, **на момент написания статьи – начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. – на другой работе. E-mail: tomukevich@mail.ru**

ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА ФАБЛИНОВА, **кандидат социологических наук, заместитель начальника Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17). E-mail: fablinova_on@pac.by

МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА ШИБУТ, **кандидат технических наук, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь.**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17). E-mail: m_shi@tut.by

ВЛАДИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЩЕПОВ, **кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственной экономической политики Академии управления при Президенте Республики Беларусь**
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22). E-mail: commonfuture2012@gmail.com

Аннотация: В статье исследуются процессы государственного строительства, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления через призму особенностей исторического, социально-экономического и культурного развития Республики Беларусь. Отмечены проводимые системные мероприятия по совершенствованию и дебюрократизации государственных органов, созданию механизма организационного регулирования электронного правительства. Республика традиционно занимает высокие позиции в международных рейтингах по Индексу развития электронного правительства (EGDI), который составляется Департаментом экономического и социального развития ООН и характеризует состояние инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, человеческого капитала и государственных услуг, оказываемых онлайн. Анализу подверглись программы обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь. Наличие подготовленного резерва рассматривается как важнейшее условие обеспечения преемственности руководящих кадров, повышения эффективности государственного управления. Одной из ключевых задач на современном этапе исследователи видят создание стройной системы непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления. Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов государства. В частности, в соответствии с государственным заказом регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций, лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, цифровизация, Конституция, правовая система, кадровый резерв, Индекс развития электронного правительства, Республика Беларусь

Статья поступила в редакцию 8 мая 2020 года.

Пальчик Г.В., Волох Н.В., Гасанов А.П., Герменчук В.В., Дубинко Н.А., Забелов С.М., Игнатюк А.З., Кивайко В.Н., Криштапович Е.А., Лапина С.В., Лисовская Т.В., Мельник В.А., Мушта А.А., Печенева Т.А., Старовойтова Т.Ф., Томукевич О.Т., Фаблинова О.Н., Шибут М.С., Щепов В.А. Эволюция систем государственного управления. Республика Беларусь. *Государственная служба.* 2020. № 3. С. 86–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS: REPUBLIC OF BELARUS

HENADZI U. PALCHYK, **Dr. Sci. (Pedagogics), Professor, Rector of Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus. Editor in Chief of the Theoretical and Practical Journal «The Issues of Public Administration» (Minsk).**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: post@pac.by

NATALYA V. VOLOKH, **Master of Management, Senior Lecturer, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: nata.voloch@gmail.com

ARTHUR P. HASANOV, **Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative Law**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: arthurgasanov@gmail.com

VICTOR V. GERMENCHUK, **Cand. Sci. (History), Associate Professor, Chair of Public Administration**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus
(22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: kgu@pac.by

NATASHA A. DUBINKO, **Cand. Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: nata_dub@mail.ru

SERGEY M. ZABELOV, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law**
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: Zabelova.lida@gmail.com

ANDREI Z. IGNATYUK, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: a.ignaciuk1964@gmail.com

VLADIMIR N. KIVAYKO, Cand. Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: k.v.n60@mail.ru

YEVGENY A. KRISHTAPOVICH, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Chair of Social Policy and Ideology
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: noe_1776@mail.ru

SVETLANA V. LAPINA, Dr. Sci. (Sociology), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus
(17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: lapina5053@mail.ru

TATYANA V. LISOVSKAYA, Dr. Sci. (Pedagogics), Associate Professor.
At the time of this writing Head of the Department for Education and Methodology, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job. E-mail: lis_tva@tut.by

VLADIMIR A. MELNIK, Dr. Sci. (Politology), Professor, Chair of Social Policy and Ideology
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: post@pac.by

ALEXANDER A. MUSHTA, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Leading Analyst, Information and Analytical Department
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: alex_mushta@mail.ru

TATYANA A. PECHENEVA, Dr. Sci. (Pedagogics), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines, member of the Editorial Board of the journal 'Modern science: actual problems of theory and practice'
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: pechenevat@gmail.com

TATYANA F. STAROVOITOVA, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: tstarovoitova@tut.by

OLGA T. TOMUKEVICH, at the time of this writing Deputy Head of the Department for Education and Methodology, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job. E-mail: tomukevich@mail.ru

OLGA N. FABLINOVA, Cand. Sci. (Sociology), Deputy Head of the Information and Analytical Department
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: fablinova_on@pac.by

MARINA S. SHIBUT, Cand. Sci. (Technics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007). E-mail: m_shi@tut.by

VLADISLAV A. SHCHEPOV, Cand. Sci. (Economics), Head of the Chair of State Economic Policy
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050). E-mail: commonfuture2012@gmail.com

Abstract: The article examines the processes of state construction, formation and development of government institutions, the system of state and local government through the prism of the features of the historical, socio-economic and cultural development of the Republic of Belarus. The authors noted the ongoing systematic measures to improve and de-bureaucratize state bodies, as well as the creation of a mechanism for organizational regulation of e-government. The Republic traditionally occupies high positions in international rankings on the e-government development Index (EGDI), which is compiled by the UN Department of economic and social development and characterizes the state of information and communication technology infrastructure, human capital and public services provided online. Programs to ensure the implementation of the state personnel policy of the Republic of Belarus were analyzed. The availability of a trained reserve is considered as the most important condition for ensuring the continuity of managerial personnel and improving the efficiency of public administration. Researchers see the creation of a coherent system of continuous professional training in the field of management as one of the key tasks at the present stage. The conceptual and legal basis for professional training and continuing education of senior personnel is formulated in a number of state legislative acts. In particular, in accordance with the state order, the relations related to the implementation of educational activities by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus for training, retraining, internship and advanced training of senior personnel of state bodies and other state organizations, persons included in the reserves of senior personnel and in the prospective personnel reserve are regulated.

Keywords: socio-economic development, digitalization, Constitution, legal system, personnel reserve, EGDI, Republic of Belarus

The article was received on May 8, 2020.

Palchyk H.U., Volokh N.V., Hasanov A.P., Germenchuk V.V., Dubinko N.A., Zabelov S.M., Ignatyuk A.Z., Kivayko V.N., Krishtapovich Y.A., Lapina S.V., Lisovskaya T.V., Melnik V.A., Mushta A.A., Pecheneva T.A., Starovoitova T.F., Tomukevich O.T., Fablinova O.N., Shibut M.S., Shchepov V.A. Evolution of public administration systems. Republic of Belarus. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 3. P. 86–118. In Russian

Общая информация о Республике Беларусь

Географическая справка. Республика Беларусь – государство, расположенное в центре Европы (28–32° восточной долготы, 51–55° северной широты). Республика Беларусь граничит на северо-западе с Литвой, на севере – с Латвией и Российской Федерацией, на северо-востоке и востоке – с Российской Федерацией, на юге – с Украиной, на западе – с Польшей. Общая протяженность государственной границы равна 2 969 км.

Республика Беларусь занимает 6-е место среди стран СНГ, 13-е место среди европейских государств и 84-е место в мире по территории, протяженность которой с севера на юг составляет 560 км (350 миль), с запада на восток – 650 км (460 миль).

Государственными языками являются белорусский и русский.

По данным переписи на 1 января 2019 года, численность населения составляет 9 млн 475,2 тыс. человек. Доля городского населения – 78%. В столице Беларуси, городе Минске, проживают 1 млн 992,7 тыс. человек – пятая часть населения страны. 83,7% жителей Беларуси относят себя к коренной национальности – белорусам, 8,3% – русские, 3,1% – поляки, 1,7% – украинцы, евреи – 0,1%, другие национальности – 3,1% (по данным переписи 2009 года).

Шесть областей Республики Беларусь – Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская, Могилевская, Минская – делятся на 118 районов.

Общая площадь земельного фонда Республики Беларусь по состоянию на 1 января 2019 года составляет 20 760,0 тыс. гектаров, в том числе 8 460,1 тыс. гектаров сельскохозяйственных земель, из них 5 712,3 тыс. гектаров пахотных.

Удельный вес лесных земель и земель под древесно-кустарниковой растительностью составляет в настоящее время 44,8%, под болотами – 4,1% земель, под водными объектами – 2,3%, под дорогами и другими транспортными коммуникациями, землями общего пользования и под застройкой – 4,3%.

Общая длина 20,8 тыс. рек Беларуси составляет 90,6 тыс. километров. В Беларуси насчитывается свыше 10 тыс. озер.

Историческая справка. На территории Беларуси первобытный человек появился примерно 100 тыс. лет назад. Древнейшие поселения людей каменного века были обнаружены на территории Гомельской области. Стоянка эпохи палеолита у деревни Юровичи Калинковичского района существовала примерно 26 тыс. лет назад, у деревни Бердыж Чечерского района – 24–23 тыс. лет назад. Следы древних культур были также найдены в Брестской, Могилевской, Гродненской и Минской областях.

Артефакты, относящиеся к бронзовому веку, были найдены по всей территории Беларуси. В бассейнах рек Днепр, Двина и Припять располагались поселения, относящиеся к археологическим культурам периода железного века: милоградской, поморской, днепро-двинской, а также культуре штрихованной керамики.

За несколько первых столетий нашей эры славяне расселились по всей территории современной Беларуси, постепенно ассимилировав балтские племена, проживавшие здесь ранее. В VI–IX веках у восточных славян формируются союзы племен, первые политические объединения. К IX веку относится первое летописное упоминание о Полоцком княжестве, которое существовало на территории современной Витебской и северной части Минской области и господствовало в регионе до XIII века.

Великое княжество Литовское, Русское и Жемойтское было мощной державой, включавшей в себя земли современных Беларуси, Литвы, Киевской, Черниговской и Волынской областей Украины и запада России от Балтики до Черного моря.

Возвышение Великого княжества Литовского началось во время правления князя Миндовга в XIII веке. На протяжении нескольких столетий Великое княжество Литовское играло серьезную роль в европейской политике, и влияние его начало ослабевать только после череды войн XVI века.

В 1569 году Великое княжество Литовское и Королевство Польское подписали Люблинскую унию, на равных правах объединившись в федеративное государство – Речь Посполитую. Последующую эпоху белорусской истории называют особенно бурной: государство не только раздирали внутренние противоречия – оно постоянно было втянуто в войны. В результате нескончаемых войн Речь Посполитая сильно ослабела и перестала существовать как самостоятельное государство. Ее территории в 1772, 1793 и 1795 годах были разделены между Россией, Австрией и Пруссией. В результате трех разделов Речи Посполитой белорусские земли вошли в состав Российской империи.

После Октябрьской революции 1917 года, в марте 1918 года провозглашена Белорусская народная республика (БНР), просуществовавшая менее года, до вывода немецких войск с территории Беларуси.

1 января 1919 года провозглашена Белорусская Советская Социалистическая Республика, вошедшая впоследствии в состав Союза Советских Социалистических Республик.

Таким образом, в соответствии с разработанной учеными Института истории НАН Беларуси концепцией, белорусская государственность как неразрывное целое в процессе эволюции нашла воплощение в исторических формах (они принадлежат не только белорусскому, но и другим народам, на территории которых существовали, так как являлись полиэтническими образованиями) и национальных (в них заложено национальное содержание титульного этноса).

Киевская Русь, Полоцкое и Туровское княжества, Великое Княжество Литовское, Русское и Жемойтское, Речь Посполитая, Российская империя – это исторические формы государственности на белорус-

ских землях, в рамках которых постепенно формировалась, несмотря на различные трудности, государственность белорусского народа, нашедшая воплощение в национальных формах: Белорусская Народная Республика, Социалистическая Советская Республика Беларусь, Советская Социалистическая Республика Литвы и Беларуси, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Республика Беларусь.

27 июля 1990 года Верховный Совет БССР принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики.

25 августа 1991 года Декларации о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики придан статус конституционного закона.

19 сентября 1991 года принято название нового независимого государства – Республика Беларусь.

15 марта 1994 года Верховный Совет Республики Беларусь принял новую Конституцию Республики Беларусь. Введен институт президентства.

Политическая справка. Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство.

Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть в Республике Беларусь осуществляют Президент Республики Беларусь, Парламент и Правительство Республики Беларусь, суды Республики Беларусь.

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Социальная справка. Республика Беларусь выбрала для себя путь социально ориентированного государства, главная цель которого – рост материального благосостояния и культурного благополучия граждан страны. В Республике Беларусь действует система государственных социальных стандартов, которые обеспечивают реализацию закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан.

Численность занятого населения в Республике Беларусь составляет 4 329 тыс. человек[1]. При этом в соответствии с методологией Международной организации труда уровень безработицы в Беларуси в IV квартале 2019 года составил 4% от численности рабочей силы в стране[2]. На учете в качестве безработных на 1 марта 2020 года состояло 10,2 тыс. человек, что на 35,6% меньше, чем на 1 марта 2019 года (15,8 тыс. человек). При этом нанимателями заявлены сведения о наличии 83,5 тыс. свободных рабочих мест[3].

Культурная справка. Самобытная художественная культура Беларуси формировалась на протяжении столетий. Здесь существовали оригинальные архитектурные и художественные школы, создавались неповторимые музыкальные и литературные произведения. Белорусская культура является значимой частью общеевропейского и мирового культурного пространства. Главные имена белорусской культуры – Евфросиния Полоцкая и Симеон Полоцкий, Кирилл Туровский и Франциск Скорина, Янка Купала и Якуб Колас, Максим Богданович, Василь Быков и Владимир Короткевич.

Единый Государственный список историко-культурных ценностей насчитывает более пяти с половиной тысяч объектов. С 2000 года в престижный список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены Мирский и Несвижский замки, Геодезическая дуга Струве и обряд «Колядные цари» деревни Семежево Копыльского района.

Экономическая справка. Республика Беларусь – экспортоориентированное государство с развитой промышленностью, сектором услуг и сельским хозяйством. Страна входит в число лидеров среди мировых экспортеров калийных удобрений, грузовых автомобилей, тракторов, дорожно-строительной и коммунальной техники.

Отношение валового внешнеторгового оборота к ВВП превышает 100%, что обусловливает высокую зависимость белорусской экономики от внешнего мира и уязвимость от внешних шоков. Подобное отношение характерно для любой другой малой индустриальной экономики (например, Австрии, Швеции и др.).

После распада СССР Беларуси удалось не допустить деиндустриализации, массового банкротства предприятий и обвального роста безработицы. Был также сохранен и сельскохозяйственный комплекс страны, обеспечена продовольственная безопасность, доступные и в целом эффективные системы здравоохранения и образования.

В настоящее время Беларусь придерживается социально ориентированной модели рыночной экономики при сохранении точечного государственного контроля над отдельными сферами хозяйственной деятельности. При этом государство стремится проводить взвешенную политику институциональных преобразований, не допуская разного рода шоковых потрясений в экономике и социальной сфере.

Экономический потенциал Беларуси базируется на ряде отраслей промышленности, на долю которой приходится почти 40% основных производственных фондов. В стране функционирует более 2 300 различных предприятий, на которых выпускается около

1 https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_16710/

2 https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya_8/ o-zanyatosti-naseleniya-po-dannym-vyborochnogo-obsledovaniya/

3 http://http://mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/-zanjatost-naselenija-_3453/

Рисунок 1. Прогноз социально-экономического развития Беларуси на 2020 год

Figure 1. Forecast of socio-economic development of Belarus for 2020



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)[1]

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

1 www.belta.by

Таблица 1. Рейтинг стран по индексу человеческого развития

Data chart 1. Ranking of countries on the Human Development Index



Источник: составлено авторами на основе [Human Development Report..., 2019.]

Source: compiled by the authors based on [Human Development Report..., 2019.]

30% валового внутреннего продукта страны. Ключевые отрасли промышленности: машиностроение, металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, легкая и пищевая промышленность, лесная и деревообрабатывающая отрасли, производство строительных материалов, фармацевтика и микробиология.

Многие белорусские предприятия проходят этап модернизации, направленный на снижение энергоемкости и установку современного оборудования. Планируется, что обновленные линии сосредоточатся в наукоемких отраслях экономики.

Агропромышленный комплекс Беларуси, поставляющей сельхозпродукцию более чем в 35 стран мира, является важнейшим сегментом национальной экономики. Ведущие направления АПК – животноводство и растениеводство.

Экспортный потенциал Беларуси основан на таких позициях, как грузовые автомобили, тракторы, телевизоры, холодильники, химические волокна, калийные удобрения, продукция текстильной, легкой и пищевой промышленности.

На пространстве СНГ Беларусь удерживает стабильно лидирующие позиции в области химии и нефтехимии, сельскохозяйственном и автомобильном машиностроении, агропромышленном комплексе, легкой промышленности, по отдельным направлениям развития информационно-коммуникационных технологий.

По экспорту ИТ-услуг на душу населения Беларусь опережает все страны СНГ. Имеются значительные наработки в сфере высоких технологий: в частности, в производстве оптических и лазерных приборов, автоматизированных систем управления.

Программой социально-экономического развития на 2016–2020 годы (**рисунок 1**) определены среднесрочные приоритеты пятилетнего периода: развитие человеческого потенциала как важнейшего фактора и движущей силы формирования инновационной экономики; создание новых рабочих мест и повышение производительности существующих; сбалансированное региональное развитие, формирование центров экономического роста; развитие конкуренции, инвестиционной и инновационной активности; информатизация экономики; рост и диверсификация экспорта товаров и услуг, обеспечение сбалансированности внешней торговли.

Вместе с тем происходящие в мире события (пандемия вируса COVID-19 и ее негативные последствия для мировой экономики, трудно прогнозируемая конъюнктура нефтяных рынков, нестабильность финансовых систем, рост рисков социального характера) потребовали от руководства Республики Беларусь не только внесения корректив в ранее принятые документы, но также разработки и реализации комплексных мер оперативного и среднесрочного характера[4].

Оценка достижений Республики Беларусь в международных рейтингах

Интегральным показателем, ежегодно рассчитываемым для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия (как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой страны), является Индекс человеческого развития (Human Development Index)[5].

4 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-ekonomika-i-zhizn-ljudej-vopros-nomer-odin-386246-2020/

5 Комбинированный показатель, характеризующий развитие человека в странах и регионах мира. Составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и используется в рамках специальной серии докладов Организации Объединенных Наций (ООН) о развитии человека: http://hdr.undp.org

Таблица 2. Рейтинг стран по Индексу легкости ведения бизнеса

Data chart 2. Ranking of countries on the Ease of Doing Business Index



Значение Беларуси в рейтинге ИЧР 2018 года помещает страну в категорию государств с очень высоким уровнем человеческого развития[6], на 50-е место среди 189 стран и территорий (**таблица 1**). За период с 1995 по 2018 год показатель Беларуси в рейтинге ИЧР вырос с 0,656 до 0,817, то есть на 24,5%. Подобная динамика объясняется улучшением всех групп показателей: ожидаемая продолжительность жизни – увеличение с 71,5 лет до 74,6 лет; уровень грамотности населения (по показателю среднего количества лет, потраченных на обучение) – увеличение с 12 до 12,3; уровень жизни (по показателю валового национального дохода на душу населения) – увеличение с 15 629 долл. США до 17 039 долл. США [Human Development Report…, 2019. P. 300].

Индекс легкости ведения бизнеса (Ease of Doing Business Index) – индекс для сравнения стран по условиям для предпринимательской деятельности, составляемый Всемирным банком на основе годовых данных. Показатели по указанному рейтингу представлены в **таблице 2**.

Согласно данным Ease of Doing Business Index, за оцениваемый период зафиксировано одно регуляторное изменение, создающее сложности для ведения бизнеса. Так, по мнению Всемирного банка, Беларусь ухудшила условия защиты интересов миноритарных акционеров, увеличив время, в течение которого Открытое акционерное общество (ОАО) может раскрывать информацию о сделках между аффилированными лицами обществу, регулятору и бирже. Кроме того, ряд стран (Япония, Китай, Турция, Израиль, Швейцария, Словения, Бахрейн, Сербия, Словакия, Бельгия) активнее улучшали условия ведения бизнеса, что в конечном счете и повлияло на итоговую позицию Республики Беларусь в указанном рейтинге[7].

Индекс Worldwide Governance Indicators представляет собой ежегодно проводимые оценки по показателю качества и эффективности государственного управления. Рассчитывается по ряду направлений (учет мнения населения и подотчетность государственных органов, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона, сдерживание коррупции). При этом отдельные отчеты, которые бы содержали сводные данные и оценки в разрезе стран и регионов, не публикуются. Вместе с тем представляется возможным, используя методику и данные Всемирного банка, рассчитать отдельные показатели индекса Worldwide Governance Indicators.

Таблица 3. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Политическая стабильность и отсутствие насилия

Data chart 3. Ranking Worldwide Governance Indicators: Political stability and absence of violence

	2016	2017	2018
Финляндия	83,8	↑87,6	↓81,9
Австрия	77,1	↑86,7	↓81
Литва	73,8	↓72,9	72,9
Эстония	68,6	↑69	↓66,2
Польша	63,3	↑64,3	↑65,7
Латвия	62,4	↑62,9	↓61
Беларусь	**51**	**↓43,3**	**↑58,1**
Казахстан	47,6	↑48,1	↓45,7
Россия	15,2	↑24,3	↑29
Украина	6,7	6,7	↓6,2

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

Так, например, по показателю политической стабильности и отсутствия насилия (**таблица 3**) Республика Беларусь занимает средние позиции, опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв в показателе по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 20 рейтинговых единиц. В рассматриваемом периоде по данному показателю отмечается положительная динамика.

Показатель «Контроль над коррупцией» (**таблица 4**) отражает представления о том, в какой степени публичная власть осуществляется в интересах частных лиц и их выгоды, включая как мелкие, так и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитами и частными интересами. Процентный показатель показывает место страны среди других стран, по которым проводятся расчеты показателя (0 соответствует самому низкому, а 100 – самому высокому рангу). По показателю «Контроль над

6 http://hdr.undp.org/en/indicators/137506/

7 http://www.economy.gov.by/ru/doing_busines-ru/

Таблица 4. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Контроль над коррупцией

Data chart 4. Ranking Worldwide Governance Indicators: The control of corruption

	2016	2017	2018
Финляндия	99,5	↓99	↑100
Австрия	91,3	↓90,9	↑91,3
Литва	88,9	↓87	↑89,9
Эстония	76	76	↓74,5
Польша	75	↓70,2	↓68,8
Латвия	66,8	↑69,7	↓64,4
Беларусь	48,6	↓47,1	↑49
Казахстан	20,7	↓19,7	↑36,1
Россия	19,7	↓17,3	↑21,2
Украина	21.2	↑22.1	↓18.3

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

коррупцией» Беларусь занимает средние позиции, существенно опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 30 рейтинговых единиц.

Необходимо отметить, что на фоне ряда неблагоприятных внешних и внутренних факторов руководство Беларуси проявляет приоритетное внимание проблемам государственного управления, связанным с анализом рисков и определением путей устойчивого развития страны в целях обеспечения ее экономической безопасности. Именно на это направлен разработанный Правительством Беларуси в начале апреля 2020 года комплекс мер, который состоит из нескольких пакетов и предусматривает конкретные шаги в сфере денежно-кредитной и пруденциальной политики, меры по поддержке реального сектора экономики, защите потребительского рынка, а также пакет предложений и мер в формате ЕАЭС. Как заявил Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «чем больше опор мы создадим для нашей экономики, тем более устойчивым будет общество и независимой наша политика»[8].

Система государственного и местного управления в Республике Беларусь

Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство, обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. В качестве основ конституционного строя, важнейших принципов и норм, определяющих характер и содержание государственного и общественного устройства в нашей стране, выступает оптимальный баланс прав и законных интересов государства, общества и человека. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является народ[9].

Государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Эти три ветви государственной власти в пределах своей компетенции самостоятельны, взаимодействуют, сдерживают и уравновешивают друг друга.

Гарантиями обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина Республики Беларусь являются: верховенство (господство) права; многообразие форм собственности; политический плюрализм; развитие гражданского общества; социальный характер и ответственность государства за достойное существование граждан; наличие эффективных форм контроля и надзора за деятельностью государственных органов.

Унитарный характер государства проявляется в его территориально-организационной структуре, принципах взаимоотношений республиканских и местных властей, действующих на основе единой Конституции и правовой системы.

Активный процесс государственного строительства в Республике Беларусь, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления начался после обретения страной независимости. 15 марта 1994 года принята Конституция Республики Беларусь, изменения и дополнения в которую вносились путем референдумов в 1996 и 2004 году. В соответствии с Основным законом, высшими органами государственной власти Республики являются:

Президент Республики Беларусь – Глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина – олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики. Представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями; принимает меры по охране суверенитета и независимости государства; обеспечивает политическую и экономическую стабильность в обществе; осуществляет посредничество между ветвями государственной власти и координацию деятельности государственных органов.

8 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-stavit-zadachu-maksimalno-snizit-zavisimost-belarusi-ot-neftjanyh-igr-krupnyh-derzhav-386247-2020/

9 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/

Рисунок 2. Национальное собрание Республики Беларусь

Figure 2. National Assembly of the Republic of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Парламент Республики Беларусь (Национальное собрание) – высший представительный и законодательный орган – состоит из Палаты представителей и Совета Республики (**рисунок 2**). Состав Палаты представителей формируется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. В Совет Республики (палату территориального представительства) на заседаниях депутатов местных Советов тайным голосованием избираются по восемь членов от каждой области и города Минска. Восемь членов Совета Республики назначает Президент Республики Беларусь.

Изменение количественного состава парламента с 485 до 174 депутатов обеспечило, с одной стороны, достаточно широкое представительство народа, а с другой – качественно повысило работоспособность высшего законодательного органа. Депутаты обеих палат выполняют свои обязанности на постоянной основе, что положительно сказывается на эффективности законотворческой деятельности.

Одновременно достаточно широкие законодательные полномочия имеет Президент Республики Беларусь. Он обладает правом роспуска парламента и отклонения принятых парламентом законов. Имеет также право законодательной инициативы, внесения в Национальное собрание законопроектов, предложений о срочности рассмотрения проектов и издания временных декретов, которые имеют высшую юридическую силу по сравнению с законом.

Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – высший коллегиальный орган исполнительной власти, центральный орган государственного управления. Он руководит системой подчиненных ему государственных органов по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда.

Правительство подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом. Глава государства определяет структуру правительства и может ее реформировать. Он вносит на рассмотрение парламента кандидатуру премьер-министра. Может председательствовать на заседаниях правительства, определять конкретные направления его деятельности, отменять постановления и распоряжения правительства, противоречащие Конституции и законам страны.

На протяжении всей истории суверенной Беларуси предметом особого внимания руководства страны являлось формирование и развитие системы государственного и местного управления. На динамику, содержание и результаты этой деятельности оказывали непосредственное влияние процессы развала СССР, обретения независимости и создания новой политической системы Республики Беларусь как суверенного государства, переход к рыночной экономике социально ориентированного типа.

Основными этапами формирования новой генеральной схемы управления стали Указы Президента Республики Беларусь от 23 ноября 1994 года № 122 «Об изменении центральных органов управления Республики Беларусь», от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 24 сентября 2001 года № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь».

В действующей сегодня системе республиканских исполнительно-распорядительных органов представлены сформированные по функциональному и отраслевому принципу 24 министерства, семь го-

сударственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. Они осуществляют государственное управление административно-политической сферой, национальной экономической системой и социальной сферой, обеспечивают реализацию программ социально-экономического развития республики[10].

Составной частью системы государственного управления являются также органы местного управления и самоуправления. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местное самоуправление в Республике Беларусь – это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-государственных единиц, на основе собственной материально-финансовой базы и привлекаемых средств.

Единая система органов местного управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Они создаются для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов[11].

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Конституционный и Верховный Суды Республики Беларусь – высшие государственные органы, представляющие судебную ветвь в нашей стране. Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет контроль за конституционностью всех нормативных актов. Верховный Суд Республики Беларусь, в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»[12], возглавляет в настоящее время единую систему судов общей юрисдикции. Это позволяет обеспечить принцип единства национальной судебной системы, формирование единообразной судебной практики, необходимое качество и оперативность правосудия. Президент Республики Беларусь оказывает большое влияние на судебную власть через реализацию своего права назначать шесть судей Конституционного Суда, председателя и судей Верховного Суда, представителей всего судейского корпуса нашей страны.

Конституцией Республики Беларусь регламентируется также деятельность еще трех высших органов государственной власти.

На **Генеральную прокуратуру Республики Беларусь** возложены функции надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов всеми министерствами и государственными комитетами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Национальный банк Республики Беларусь регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег.

С точки зрения теории государственного управления современная модель правового социального государства в качестве эталона для создания оптимальной системы государственного и местного управления опирается на два основных принципа – справедливости и эффективности.

Принцип социальной справедливости реализуется через управленческие функции целеполагания и планирования, которые отражают в качестве высшей цели государства интересы белорусского народа, постоянно растущие потребности и желания всех членов общества. Эти цели выступают, в свою очередь, в качестве системообразующего фактора организации и функционирования системы власти и управления. Ее роль заключается в создании необходимых условий и предпосылок для реализации созидательного потенциала общества. Постоянная диагностика этой системы на предмет эффективности позволяет своевременно и активно реагировать на проблемы и недостатки в различных сферах государственной деятельности, предупреждать нежелательное развитие событий, осуществлять модернизацию и реформирование системы государственного и местного управления с учетом новых политических вызовов, социальных и экономических задач.

За годы независимости Республика Беларусь состоялась как суверенное и независимое государство. Созданная за это время система власти и управления обеспечила управляемость перемен, социально-по-

10 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289

11 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108

12 https://www.etalonline.by/document/?regnum=pd1300006&q_id=0

литическое единство общества, реализацию новой стратегии экономического развития, переход к социально ориентированной рыночной экономике. Результатом усилий всего народа стало создание мощной национальной экономики, ее интеграция в мировую экономическую систему. Успешное развитие науки и образования заложили основы для перехода к цифровой экономике и новому технологическому укладу.

Однако воспользоваться этими преимуществами позволит только существенное повышение эффективности государственного управления и его ответственности перед обществом. Перспективы дальнейшего укрепления белорусской государственности связаны в первую очередь с совершенствованием Конституции Республики Беларусь. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко отметил в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 24 апреля 2018 года: «Появились новые государственные институты, на принципиально иной уровень вышли экономические отношения, многое из того, что было сделано, необходимо отразить в Конституции. Но нормы Основного Закона должны не просто соответствовать действительности, а немножко опережать ее, работать на перспективу»[13].

Модернизация системы государственного и местного управления на основе обновления Основного закона позволит избежать фрагментарности преобразований и их низкой эффективности, возникающей за счет отдельных, часто слабо согласованных друг с другом мероприятий по оптимизации структуры государственного аппарата.

Нынешняя модель политической системы формировалась в основном с учетом особенностей переходного периода к новому независимому государству и рыночной экономической системе. Завершение этого периода, переход к устойчивому и динамичному развитию требует уточнения основных параметров политической системы с учетом научных рекомендаций и накопленного опыта государственного строительства. В первую очередь речь может идти о возможности перераспределения властных функций между главой государства и основными ветвями власти в условиях демократического политического режима.

Развитие различных форм парламентского контроля в сфере финансов, бюджета и его выполнения расширит полномочия депутатов парламента в оценке деятельности правительства и отдельных должностных лиц. Давно нуждаются в разделении функции государства как регулятора и собственника. Разработка на этой основе новой генеральной схемы управления приведет к усилению ответственности министерств, государственных комитетов и организаций за результаты своей работы, освободит подведомственные организации от излишней бюрократической опеки.

Отказ от границ прежней административно-территориальной системы, укрупнение новых административных единиц и укрепление их финансово-экономической основы станет важным фактором роста влияния и авторитета органов местного управления и самоуправления, их кадрового обеспечения. Это повысит созидательную активность населения в развитии территорий, в решении актуальных вопросов обеспечения жизнедеятельности, порядка и безопасности, развитии социокультурной сферы.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

В настоящий момент административная реформа является одной из основных задач Республики Беларусь на ближайшую перспективу, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов находится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления.

Чтобы осуществлять преобразования в различных сферах общественной жизни, сама государственная власть должна быть логично и рационально устроена. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих процессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти. Повышение эффективности и результативности государственного управления, реализуемое через инструменты административной реформы, создает условия для успешного функционирования исполнительной власти страны.

В Республике Беларусь постоянно ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Административная реформа направлена в первую очередь на создание оптимальной системы государственного управления. Необходимость повышения эффективности государственной власти для решения неотложных социально-экономических проблем прежде всего вызвана потребностью повышения уровня и качества жизни населения.

В современном постоянно меняющемся мире изменяется и роль государства, и функции властных структур, в результате чего в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям. Реформирование управления, совершенствование механизмов реализации полномочий и функций органов исполнительной власти является не целью, а необходимой составляющей административной реформы.

13 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-18594/

Понятие и основные составляющие административной реформы Административная реформа – комплекс мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства [Комаровский, Сморгунов и др., 2019]. Модернизировать государственное управление – значит сделать его проще, яснее, эффективнее, постараться добиться открытости в области государственных расходов и четко определить ответственность каждого из многочисленных операторов государственного управления [Шаров, 2005. С. 20–27].

Существует три наиболее распространенных представления о содержании административной реформы: четкое разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления; реформа государственной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти. Эти направления административной реформы нацелены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти и составляют административную реформу в широком смысле.

Основным содержанием **разграничения полномочий и предметов ведения** между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, то есть закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти.

Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она является производной от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления нельзя рассматривать как окончательное, оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы с целью сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих – эффективными исполнителями функций государства. В этом ее основное значение для административной реформы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой собственно административную реформу и состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключающим между ними конфликт интересов. Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур выполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг [Капогузов, 2013. С. 181].

Таким образом, административная реформа (в узком смысле) может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функции структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Ее целью является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

Краткий анализ основных этапов административных реформ в Республике Беларусь, их предпосылки и результаты

Административные преобразования в период с 1990 года по настоящее время связаны с развитием института президентства в Республике Беларусь, и их можно условно разделить на несколько периодов:

– *административные преобразования 1990–1996 годов,* политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти Республики Беларусь;

– *этап административной реформы, проведенный в 1996-2004 годах*, преследующий политическую цель укрепления государственной власти в стране и определяемый Конституцией Республики Беларусь, ролью Президента Республики Беларусь как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего посредничество между органами государственной власти, их преемственность и взаимодействие между собой;

– *этап административной реформы, проводимой с 2004 по настоящее время*, политически ориентированный на построение эффективного и компактного государства на основе Конституции Республики Беларусь и продолжающихся административных реформ под руководством Главы государства Республики Беларусь.

Рисунок 3. Конституция Республики Беларусь в цифрах и фактах

Figure 3. The Constitution of the Republic of Belarus in figures and facts



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Декларация о государственном суверенитете[14] от 27 июля 1990 года провозгласила Республику Беларусь суверенным независимым государством и тем самым заложила основы для формирования качественно новых начал в ее государственной и общественной жизни. С обретением Республикой Беларусь независимости система законодательства советского периода, принципы создания и реализации норм права уже не отвечали потребностям современного белорусского государства. Для создания новой, согласованной системы национального права необходима была разработка ее основы, фундамента для взаимодействия личности, общества, государства, эффективного функционирования государственных институтов.

15 марта 1994 года была принята Конституция Республики Беларусь, провозгласившая республику унитарным демократическим социальным правовым государством (**рисунок 3**). Принятие новой Конституции, вовлечение Республики Беларусь в мировое сообщество как суверенного и независимого государства повлекли кардинальные изменения как в законодательстве, так и в административной системе государства.

Конституция 1994 года впервые в истории Беларуси предусмотрела в системе высших органов государственной власти должность Президента Республики Беларусь. Согласно статье 95 Конституции 1994 года, Президент являлся Главой государства и исполнительной власти и наделялся полномочиями по руководству системой органов исполнительной власти и обеспечению их взаимодействия с представительными органами, назначению должностных лиц, занимающих наиболее ответственное положение в государстве.

Для реализации полномочий исполнительной власти в областях экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасности, охраны общественного порядка и других сферах государственного управления был создан Кабинет Министров Республики Беларусь.

Изменения в этот период коснулись и иных органов государственного управления. Так, 23 сентября 1994 года издан Указ Президента Республики Беларусь № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», согласно которому было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, учреждена должность Министра по делам Содружества Независимых Государств, преобразован и реорганизован ряд республиканских органов государственного управления (например, Министерство образования преобразовано в Министерство образования и науки; Министерство хлебопродуктов присоединено к Министерству сельского хозяйства и продовольствия с созданием в своей структуре Комитета по хлебопродуктам с правами юридического лица).

Вместе с тем, поскольку нормы Конституции 1994 года не обеспечивали необходимый баланс интересов основных ветвей власти, возникла необходимость перераспределения полномочий между ними, потребовалось уточнение роли Главы государства в обеспечении их взаимодействия и слаженной работы в целях стабильного и эффективного развития страны. Принятие 24 ноября 1996 года новой редакции Конституции Республики Беларусь повлекло существенное перераспределение полномочий между государственными органами, значительно изменился конституционно-правовой статус главы государства. Дальнейшее развитие и конкретизацию правовой статус и полномочия Президента получили в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь», принятом на основе и во исполнение конституционных положений.

Кабинет Министров был преобразован в Совет Министров, который, согласно Конституции Республики Беларусь, является центральным органом государственного управления.

Продолжилась работа и по модернизации системы республиканских органов государственного управления. В целях определения рациональной структуры

14 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193

управления был принят Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», которым была установлена система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь. В систему данных органов входили министерства Республики Беларусь, государственные комитеты Республики Беларусь, комитеты при министерствах или государственных комитетах Республики Беларусь. Всего было 25 министерств, 19 государственных комитетов и 26 комитетов при министерствах (государственных комитетах). Кроме того, данным указом был утвержден перечень объединений (учреждений), подчиненных Правительству Республики Беларусь. Всего таких организаций было 19.

Однако система республиканских органов государственного управления в таком виде просуществовала недолго. Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 года № 516 система республиканских органов государственного управления была значительно видоизменена: произошло сокращение государственных комитетов и комитетов при министерствах, появилась новая организационно-правовая форма – комитеты при Совете Министров. Изменения в основном затронули органы, относящиеся к экономической сфере, а система стала более управляемой, компактной и менее затратной. Компетенции многих государственных органов были приведены в соответствие с рыночными отношениями. Были ликвидированы Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации, Министерство предпринимательства и инвестиций. Государственный комитет по ценным бумагам был преобразован в Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь. Всего стало 25 министерств, 6 государственных комитетов и 8 государственных комитетов при Совете Министров. Также Совету Министров подчинялось восемь государственных организаций, бывших ранее министерствами или государственными комитетами.

Несмотря на принятые изменения, такая система республиканских органов государственного управления не полностью соответствовала требованиям времени. 5 мая 2006 года Глава государства принял Указ № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь»[15], согласно положениям которого в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления, а также объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь. Создано два новых комитета – Государственный комитет по имуществу и Государственный комитет по стандартизации. Учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей. Ряд комитетов были присоединены к другим органам государственного управления (Государственный комитет по авиации – к Министерству транспорта и коммуникаций, Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь – к Министерству финансов и т.д.), в составах министерств и государственных комитетов были созданы департаменты.

В рассматриваемый указ с 2006 года неоднократно вносились изменения. Например, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 3 июня 2016 года № 188 «Об органах антимонопольного регулирования и торговли», Министерство торговли было переименовано в Министерство антимонопольного регулирования и торговли, а также был ликвидирован Департамент ценовой политики Министерства экономики.

В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается 24 министерства, семь государственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Правительству.

В целях обеспечения независимости и беспристрастности выполнения специальных задач и функций, а также повышения эффективности межведомственного взаимодействия в Беларуси, кроме государственных органов, подчиненных Правительству, функционирует целый ряд специализированных государственных органов, подчиненных непосредственно Главе государства (Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Следственный комитет Республики Беларусь и др.).

По мнению экспертов, возрастание роли местных органов власти связано не только с оптимизацией количества сельсоветов и повышением эффективности работы местных органов власти, но и с тем, что существующее административно-территориальное деление не совпадает с актуальными территориальными социально-экономическими сообществами, которые отражают процесс районообразования. Поэтому в некоторых случаях сложно добиться комплексного развития территории. Одновременно подчеркивается, что совершенствование системы местного управления и самоуправления должно осуществляться с учетом развития IT в Беларуси[16].

В интересах обеспечения системного экономического, социального, демографического, экологического и инновационного развития районов в Совете Республики создана рабочая группа по изучению вопроса об административно-территориальном деле-

15 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289

16 https://www.belta.by/society/view/eksperty-predlagajut-sovershenstvovat-sistemu-mestnogo-samoupravlenija-s-uchetom-razvitija-it-349065-2019/

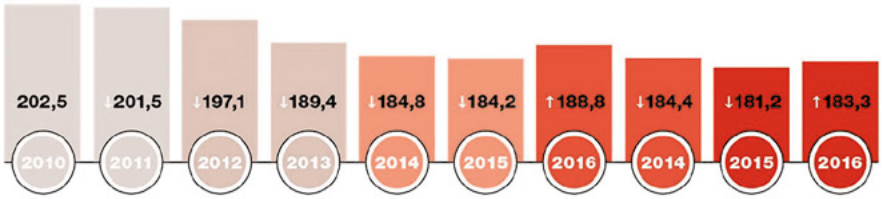
нии страны, белорусскими учеными разработан ряд перспективных моделей его реформирования.

В апреле 2015 года, обращаясь с Посланием белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь, Глава государства заявил, что госаппарат в стране по сравнению с постсоветскими и другими государствами «немногочисленный», но все же «избыточный». В этой связи было дано поручение заинтересованным органам внести проекты решений по оптимизации госаппарата, а также по статусу госслужащего[17].

В последующем к теме оптимизации госаппарата Глава государства обращался в июне 2016 года на V Всебелорусском народном собрании, а также в декабре 2016 года, назначая новое руководство Администрации Президента Республики Беларусь. Позиция Александра Лукашенко в этом вопросе однозначна: «Оставшиеся госслужащие, как и военные люди, должны получить самый высокий статус. Но это должен быть оптимальный минимум в стране. Лишних людей в госаппарате быть не должно»[18].

Диаграмма 1. Динамика численности работников, занятых в сфере государственного управления

Diagram 1. Dynamics of the number of employees engaged in public administration



Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь
Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

Диаграмма 2. Численность государственных служащих, занятых в государственных органах и иных государственных организациях (человек)

Diagram 2. Number of civil servants employed in state bodies and other state organizations (people)

	на 01.11.2011	на 01.11.2013	на 01.07.2015	на 01.12.2017
Мужчины	40 637	34 470	33 955	25 058
Женщины	18 505	14 856	14 508	12 101
ВСЕГО	59 142	↓49 326	↓48 463	↓37 159

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь (https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/)
Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

Проводимая в Беларуси в несколько этапов оптимизация госаппарата не сводилась к формальному сокращению его численности (**диаграмма 1**), а преследовала комплекс задач. В числе основных можно назвать: рациональный пересмотр функций должностных лиц и государственных органов, исключение их дублирования, делегирование на места полномочий и прав на принятие решений, повышение ответственности за состояние дел в центре и регионах.

По опубликованным данным, в августе 2018 года в Беларуси насчитывалось чуть более 37 тыс. государственных служащих[19] (**диаграмма 2**). При этом решения по численности штата в госучреждениях принимаются с учетом повышения эффективности работы, а также четкого определения, кто из работников должен быть госслужащим, а кто будет работать по найму в тех или иных государственных структурах, не являясь госслужащим.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы, способствующие пониманию сути и содержания административных реформ в Республике Беларусь.

Во-первых, стабильная государственность немыслима без легитимной и эффективной государственной власти, имеющей свою четкую программу действий и пользующуюся доверием народа. Как заявил 19 апреля 2019 года в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Александр Лукашенко, «мы тот этап уже прошли, когда нам нужна была сильная власть, такая, как у нас есть. Надо не властью делиться, власть неделима, а надо нагружать властными полномочиями другие структуры и ветви власти»[20].

Во-вторых, административные преобразования в государстве тесно связаны с развитием института президентства в Республике Беларусь. Обращает на себя внимание заявление Главы государства в связи с подготовкой изменений в Конституцию Республики Беларусь о том, что «пришло время оставить Прези-

17 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-schitaet-chislennost-gosapparata-v-belarusi-izbytochnoj-1411-2015/

18 https://www.belta.by/president/view/lukashenko-status-gosslu-zhaschih-v-belarusi-v-rezultate-optimizatsii-nado-podnjat-na-ne-byvaluju-vysotu-224860-2016/

19 https://www.belta.by/society/view/reshenija-po-chislennosti-shtata-gosuchrezhdenija-dolzhny-prinimatsja-s-uchetom-effektivnosti-kochanova-312633-2018/

20 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/

денту те функции и полномочия, которые он должен исполнять как Глава государства – прежде всего кадровые вопросы, подтянуть политические партии, чтобы они генерировали нам на государственный уровень нормальных руководителей»[21]. Внесение изменений в Основной закон Республики Беларусь станет важнейшим этапом на пути правового и институционального обеспечения проводимых в стране административных реформ.

В-третьих, важным этапом административной реформы в Республике Беларусь станет реформирование института госслужбы. Предполагается, что основными его целями будут совершенствование правового регулирования института госслужбы, закрепление четких и исчерпывающих требований, предъявляемых к ее прохождению, определение обязанностей, прав и социально-правовых гарантий госслужащих.

Реформирование государственной службы

Государственная служба – это важнейший и особый вид службы. В условиях отсутствия института государственной службы этот термин носил расширительный характер. Под ним понималось исполнение служебных обязанностей в целях реализации функций и задач государства, осуществляемое в любой государственной организации (в органах государства, на государственных предприятиях, в государственных учреждениях).

Правовое обеспечение государственной службы. В Республике Беларусь институт профессиональной государственной службы впервые был создан в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 ноября 1993 года «Об основах службы в государственном аппарате». Тем самым было положено начало становлению национального законодательства о государственной службе [Кеник, 2003. С. 30–34].

26 июля 2003 года вступил в силу Закон № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». В настоящем Законе под государственной службой понимается «профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов»[22].

Основополагающим нормативным правовым актом в системе правового регулирования государственной службы является Конституция Республики Беларусь, которая определяет: установление единства государственной службы; стабильность регламентирующих отношений государственной службы; основополагающие нормы государственной службы как политического, правового, организационного, социального института, прямо связанного с государством; нормы о приоритете прав человека и реализации конституционных положений при осуществлении государственной службы. Принцип единства государственной службы, исходящий из конституционных основ, диктует необходимость непротиворечивости в иерархичности и содержании ее законодательных источников, к которым относятся кодексы и законы, в том числе упомянутый выше Закон о государственной службе [Панферова, 2014. С. 133–145].

По степени обобщения регулируемых вопросов выделяют три группы нормативных актов: Закон о государственной службе (базовый документ), Трудовой кодекс Республики Беларусь[23] от 26 июля 1999 года № 296-З и иные законы, регулирующие вопросы осуществления различных видов государственной служебной деятельности (например, Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Таможенный кодекс Республики Беларусь).

На государственных служащих распространяются нормы трудового законодательства: о заключении, изменении и прекращении трудового договора, о заключении коллективных договоров и соглашений, разрешении трудовых споров, материальной ответственности работников и нанимателей, о гарантиях и компенсациях, о трудовой дисциплине, об охране труда и др. На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные законом о государственной службе и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства. Выстроенная в Республике Беларусь модель государственной службы и ее правовая база в целом позволяют решать основные задачи государственного управления.

Вместе с тем действующий Закон о государственной службе был принят более 15 лет назад и в настоящее время нуждается в пересмотре – как с учетом практики его применения, так и в связи с необходимостью определения новых, перспективных направлений развития института государственной службы в изменившихся социальных и экономических условиях. В сложившейся ситуации требуется подготовка нового комплексного законодательного акта о государственной службе. Попытки разработать такой закон предпринимались неоднократно в 2013–2014 годах, но по разным причинам его подготовка откладывалась.

По итогам совещания с участием Главы государства по вопросам социально-правовых гарантий государственных служащих и повышения престижа государственной службы, состоявшегося 26 июля 2018 года, Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, *Академией управления при Президенте Республики Беларусь* (далее по тексту – Академия управления) с участием иных заинтересованных органов разрабатывается *проект Закона «О государ-*

21 Там же.

22 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

23 http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=HK9900296

ственной службе». Указанный документ до 1 октября 2020 года должен быть внесен на рассмотрение Главы государства.

Видовая классификация государственной службы

Хотя законодатель Республики Беларусь в настоящее время не установил конкретных критериев разделения государственной службы на виды, с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности можно выделить несколько видов государственной службы: в органах ветвей власти (служба в органах законодательной власти; служба в органах исполнительной власти; служба в органах судебной власти); в зависимости от отраслей и сфер, в которых она осуществляется (служба в органах внутренних дел; служба в прокуратуре; служба в таможенных органах; служба в налоговых органах); в зависимости от места органа в системе государственных органов (служба в республиканских органах; служба в местных органах).

На сегодняшний день государственная служба в Республике Беларусь регулируется нормами конституционного, трудового, финансового и других отраслей права.

Система должностей государственной службы

В статье 5 Закона о государственной службе указано, что «государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования»[24].

В целях повышения эффективности работы с кадрами, улучшения системы учета, подбора, подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, их оптимальной расстановки в Республике Беларусь созданы кадровые реестры государственных должностей.

В Республике Беларусь ведутся: кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь, кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. В кадровые реестры включаются высшие государственные должности Республики Беларусь: Премьер-министр Республики Беларусь, Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, Председатель Верховного Суда Республики Беларусь, Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющий делами Президента Республики Беларусь; иные государственные должности, назначение (согласование назначения) на которые осуществляется, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Перечни высших государственных должностей Республики Беларусь, иных государственных должностей, подлежащих включению в кадровые реестры, утверждаются, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

Государственным должностям Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющего делами Президента Республики Беларусь и их заместителей, а также председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов соответствует высший класс государственного служащего.

Министрам Республики Беларусь может быть присвоен высший класс государственного служащего в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством. Присвоение классов осуществляется:

– Президентом Республики Беларусь – в отношении руководящих работников республиканских органов государственного управления, председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и иных должностных лиц, назначение на должность которых осуществляется Президентом Республики Беларусь;

– Премьер-министром Республики Беларусь – в отношении государственных служащих республиканских органов государственного управления, назначаемых Правительством Республики Беларусь, в том числе по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

– председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов – в отношении

24 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

председателей городских, районных исполнительных комитетов, а также глав местных администраций.

Присвоение классов производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией государственного служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса. При этом учитывается занимаемая должность, в соответствии с которой присваивается класс на основании перечня государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих, утвержденного в установленном законодательством порядке. Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, для государственных служащих, имеющих 12–10-й класс, составляет не менее одного года, 9–7-й класс – не менее двух лет, 6–4-й класс – не менее трех лет. Присвоение очередных классов государственным служащим, имеющим иные классы, сроком не ограничивается.

Особенности правового статуса государственных служащих

Правовой статус государственного служащего закреплен в Законе о государственной службе. Государственные служащие выполняют функции государственного органа, возложенные на этот орган государством, решают задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (законодательная, исполнительная и судебная, финансовая деятельность, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, защита прав и законных интересов граждан). Все действия государственных служащих осуществляются ими от имени государства и по его поручению. Это влечет предъявление к государственным служащим особых, повышенных требований и установления определенных ограничений, а также предоставление льгот, гарантий в качестве компенсации за особые ограничения [Кеник, 2014].

Совокупность прав, обязанностей, свобод и действий государственных служащих представляет собой правовой статус должности государственного служащего. Чем выше статус, тем больше прав, однако это предполагает и более высокую степень ответственности. К элементам статуса относят запреты и ограничения, а также гарантии, льготы, компенсации и привилегии.

Закон о государственной службе закрепляет правовой статус государственного служащего (статьи 20 и 22). Свободы государственных служащих соответствуют общегражданским свободам, определенным в Конституции Республики Беларусь[25]. Под правами государственного служащего понимается система общеобязательных норм, «охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность его социально-правового статуса и правовую регламентацию его служебной деятельности» [Борщевский, 2017].

Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам Республики Беларусь. Тем не менее, правовое положение государственных служащих имеет свои особенности. Это связано с тем, что успешная служебная деятельность возможна только при условии предоставления государственным служащим прав, обусловленных спецификой выполняемых государственным органом задач и осуществляемых им государственных функций.

Права государственного служащего являются важнейшим элементом правового статуса государственного служащего как субъекта служебных государственных отношений. Перечень из 17 пунктов прав государственного служащего приведен в статье 20 Закона о государственной службе. В нем условно можно выделить три группы: 1) права, обеспечивающие правовую защиту государственных служащих; 2) права, способствующие непосредственному выполнению государственным служащим служебных обязанностей; 3) права, способствующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие его социальные гарантии.

Наряду с общими нормами, определяющими правовой статус государственных служащих, содержащимися в Законе о государственной службе, имеется ряд законодательных актов, определяющих правовой статус отдельных категорий государственных служащих (например, Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», Положение о дипломатической службе Республики Беларусь). Правовой статус раскрывается не только через установление прав государственных служащих и гарантии их реализации, но и через закрепление их обязанностей.

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность, содержание служебной деятельности, ибо реализация государственным служащим государственно-властных полномочий и (или) обеспечение выполнения функций государственных органов – необходимые условия надлежащего функционирования государственной службы. Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в статье 21 Закона о государственной службе.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами.

25 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/

Занятие государственной должности предполагает не только наделение государственного служащего определенными правами и установление его обязанностей, но и соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций. Назначение этих правоограничений преследует цель обеспечить не только эффективное и высокопрофессиональное выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, но и «создать все необходимые условия для осуществления независимой служебной деятельности, обеспечить эффективное функционирование института государственной службы» [Кеник, 2017].

Статья 22 Закона о государственной службе устанавливает ряд ограничений, связанных с государственной службой. Так, государственный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение; заниматься иной оплачиваемой деятельностью (за исключением случаев, предусмотренных в Законе); принимать участие в забастовках, принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей; использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы. Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой[26].

Таким образом, закрепленные в действующем законодательстве о государственной службе права и обязанности государственных служащих Республики Беларусь, установленные для них ограничения, четко определяют правовой статус государственного служащего и в целом отвечают современным реалиям.

Материальное и социальное обеспечение государственных служащих

Государственным служащим гарантируются: условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей; заработная плата на условиях и в размере, предусмотренных Законом о государственной службе и принятыми в соответствии с ним иными актами законодательства; трудовой отпуск; соблюдение условий и порядка перевода на другую должность, высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, предусмотренных законодательством о труде; выплата выходного и иных единовременных пособий; право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, определяемом актами законодательства.

Заработная плата государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавок за класс государственного служащего, надбавок за выслугу лет, премий и иных выплат, предусмотренных законодательством.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2013 года № 307 определен перечень должностей (профессий) работников, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих деятельность государственных органов, и соответствующих этим должностям (профессиям) тарифных разрядов и об оплате труда этих работников.

Законом о государственной службе предусмотрено, что акты законодательства по вопросам материального и социального обеспечения государственных служащих, следствием принятия (издания) которых может быть создание или увеличение расходов государственных средств, принимаются (издаются) лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению – Правительством Республики Беларусь.

Вопрос материального обеспечения госслужащих руководство страны рассматривает в тесной взаимосвязи с проблемами эффективности государственного аппарата. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко в докладе на пятом Всебелорусском собрании 22 июня 2016 года отметил: «…если сравнить расходы на содержание госаппарата в разных странах, то в Беларуси их доля ниже и составляет 2 % ВВП. В три с половиной раза выше – в Европейском союзе, в нашей России – в два раза выше. В Беларуси один из самых компактных государственных аппаратов в мире. Вопрос в другом. Работа госаппарата недостаточно эффективна. Необходимость кардинального совершенствования системы госуправления в целях повышения его эффективности назрела давно. Для этого нужен целый ряд мер. Мы просто обязаны привлечь в госаппарат самых лучших, самых компетентных. А значит, мы должны предложить им по-настоящему достойные условия для работы, прежде всего – уровень оплаты труда»[27].

В числе нематериальных стимулов мотивации предусмотрены: публичное признание результатов профессиональной деятельности государственного служащего; проявление внимания к предложениям и идеям работника; создание условий для его обучения, развития и самореализации; объявление благодарности; награждение грамотой и ценным подарком; размещение фотографий лучших работников на доске почета; досрочное присвоение очередного класса государственного служащего по занимаемой должности; присвоение почетных званий и др.

26 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204

27 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-pjatom-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-13867/

Противодействие коррупции в системе государственной службы – приоритетная задача кадровой политики

Ответственность за коррупционные правонарушения и коррупционные преступления закреплена в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Республики Беларусь. Основным документом, устанавливающим правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, является Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 года № 305-З «О борьбе с коррупцией».

Согласно указанному документу, «коррупция – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного»[28].

Закон «О борьбе с коррупцией» является целостным документом, определяющим механизмы предупреждения коррупции, в том числе ограничения, устанавливаемые для должностных и приравненных к ним лиц, регулирует порядок декларирования доходов и имущества таких лиц, закрепляет системные меры по противодействию коррупции.

В Республике Беларусь борьба с коррупцией осуществляется (**рисунок 4**) государственными органами и иными организациями, в числе которых: Следственный комитет Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и иные организации.

Рисунок 4. Противодействие коррупции в 2019 году

Figure 4. Anti-corruption in 2019



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

На практике государственными организациями разрабатываются ежегодные планы мероприятий, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, создаются и действуют антикоррупционные комиссии. Особая роль придается мерам профилактического характера, заключающимся в совершенствовании государственного регулирования и контроля в сферах деятельности, подверженных коррупции.

Существенным направлением противодействия коррупции является развитие антикоррупционного правосознания. В общем комплексе мер его формирования, наряду с правовой культурой и нравственным воспитанием государственного служащего, значительную роль играют этические стандарты профессионального поведения и государственной службы в Республике Беларусь. Впервые необходимость разработки этического кодекса государственного служащего Республики Беларусь как приоритетная задача кадровой политики была определена в Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь[29].

28 http://www.pravo.by/upload/docs/op/h11500305_1437598800.pdf

29 http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30100399

Действующее законодательство о государственной службе предусматривает обязанность государственного служащего соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики (подпункт 1.6 пункта 1 статьи 21 Закона о государственной службе). При этом за несоблюдение данной обязанности государственный служащий несет дисциплинарную ответственность.

Вместе с тем остается неясным, что конкретно представляют из себя нормы служебной этики, поскольку отсутствует их четкое закрепление. Это приводит к разночтениям при применении норм законодательства на практике, в том в числе к физической невозможности привлечения к дисциплинарной ответственности гражданских служащих, допускающих нарушения этических требований. Для решения комплекса имеющихся проблемных вопросов предполагается разработать и включить в разрабатываемый законопроект «О государственной службе» *Этический кодекс государственного служащего* Республики Беларусь.

Это, наряду с другими факторами, будет способствовать созданию условий для укрепления кадрового потенциала государственной службы высокопрофессиональными, талантливыми специалистами, обладающими широким кругозором и высокими нравственными качествами.

Подходы к оценке эффективности работы государственных служащих

В настоящее время основные подходы к оценке деятельности государственных служащих в Республике Беларусь (**рисунок 5**) отражены в ряде нормативных правовых актов: Концепции государственной кадровой политики, Законе о государственной службе, Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года и др.

Данные нормативные акты регламентируют применение различных технологий и способов оценки деятельности государственных служащих.

В Декрете Президента Республики Беларусь № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» отмечено, что обеспечение производственно-технологической, исполнительской и трудовой дисциплины, содержания производственных зданий (помещений), оборудования и приспособлений в соответствии с установленными требованиями, надлежащих условий труда работников являются одними из основных критериев оценки работы руководителей организаций[30].

Определение государственной службы как профессиональной деятельности требует установления качественных характеристик трудовых функций государственных служащих, которые они выполняют при занятии определенной государственной должности, а также установления соответствующих требований к их знаниям и квалификации. Этим целям служит утвержденный Постановлением № 135 от 24 октября 2003 года Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих»[31].

Рисунок 5. Технологии оценки деятельности государственных служащих

Figure 5. Technologies for evaluating the performance of civil servants



Справочник является техническим нормативным правовым актом, регламентирующим наименования государственных должностей, должностные обязанности государственных служащих и предъявляемые к ним квалификационные требования. Справочник служит основой при разработке должностных инструкций государственных должностей и обеспечивает единство при определении должностных обязанностей государственных служащих и предъявляемых к ним квалификационных требований, решение вопросов подготовки, повышения квалификации, подбора, расстановки и использования государственных служащих в соответствии со специальностью и квалификацией. Квалификационные характеристики устанавливаются по каждой государственной должности и состоят из четырех разделов: сложность выполняемых функций, должностные обязанности, квалификационные требования, объем знаний и компетентность.

В современных условиях профессионализм и компетентность государственных служащих складываются из многих составляющих. Ведущими из них являются профессиональные знания, умения и навыки, профессиональный опыт и степень его практической реализации, а также способность к дальнейшему развитию и профессиональному росту. «Меняется мир, меняется общество. Требова-

30 http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-5-ot-15-dekabrja-2014-g-10434

31 http: //mintrud.gov.by/ru/gosdolzhnosti-i-kadrovyi-reestr/

ния к компетенциям современного руководителя становятся все выше. А значит, в систему должны приходить управленцы новой формации – руководители с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированные и нацеленные на высокий результат», – отметил Глава белорусского государства 18 октября 2019 года во время посещения Академии управления при Президенте Республики Беларусь[32].

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления

В Республике Беларусь профессиональная подготовка руководящих кадров и обеспечение их непрерывного образования является одним из приоритетных направлений развития системы государственного управления. Как отмечает Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «задача управленческой вертикали – быть впереди тенденций и вызовов уже не завтрашнего, а послезавтрашнего дня. Совершенствование этой системы – процесс непрерывный. Поэтому вопросы определения критериев подбора кадров, механизмов их ротации, новых подходов к формированию кадрового резерва всегда будут требовать нашего постоянного внимания»[33].

Правовое обеспечение. Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов. В их числе: Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З, Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», а также Указы Президента Республики Беларусь: «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь» от 18 июля 2001 года № 399, «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» от 26 июля 2004 года № 354, «О некоторых вопросах формирования, ведения и использования банков данных одаренной и талантливой молодежи» от 26 апреля 2010 года № 199.

Особое место в этом ряду занимает Указ Президента Республики Беларусь от 16 сентября 2019 года № 343 «О деятельности Академии управления при Президенте Республики Беларусь», которым утвержден Устав данного учреждения высшего образования, а также Положение о подготовке, переподготовке, стажировке и повышении квалификации в соответствии с государственным заказом[34].

Указанным Положением регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций (далее – руководящие кадры), лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв (далее – лица, включенные в резервы руководящих кадров), в соответствии с государственным заказом.

Цели и принципы. Основными целями подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц являются обеспечение постоянного приобретения ими знаний в области теории и практики государственного управления, идеологии белорусского государства, экономики, права, совершенствование управленческих умений и навыков.

Организация работы с руководящими кадрами включает внедрение современных кадровых технологий, формирование действенного резерва кадров, совершенствование форм и методов подбора работников и оценки эффективности их деятельности, координацию служебного продвижения, непрерывность повышения профессионального уровня специалистов.

Что касается подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц, то они строятся на основе компетентностного, деятельностного, личностно ориентированного подходов и на принципах системности, непрерывности, научности, перспективности и преемственности.

Персональную ответственность за работу с руководящими кадрами, резервом таких кадров, за его качественный состав и эффективность использования несут руководители государственных органов и иных государственных организаций. Непосредственная организация этой работы возлагается на одного из заместителей руководителя госоргана[35].

Резерв руководящих кадров и порядок работы с ним

Резерв руководящих кадров – это группа перспективных работников с соответствующими деловыми и личностными качествами, специально сформированная государственным органом и иной государственной организацией, должностным лицом на основе их индивидуального отбора и комплексной оценки.

Работа с резервом включает его формирование и контроль за состоянием, подготовку зачисленных в резерв работников и продвижение их по службе. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются: результаты его практической деятельности на занимаемой должности, показатели состояния трудовой и исполнительской дисциплины, обеспечения безопасного труда в возглавляемой кандида-

32 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

33 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

34 http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31900343_1568840400.pdf

35 http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30900275

том отрасли (сфере деятельности), государственном органе или структурном подразделении государственного органа, руководимом исполнительном и распорядительном органе на территории области, района, города, района в городе; деловые и личностные качества кандидата, его способности к предстоящей работе, потенциальные возможности; результаты тестирования и последней аттестации кандидата; отзывы лиц, непосредственно работающих с кандидатом; возраст кандидата и состояние его здоровья.

Рисунок 6. Структурная схема Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Figure 6. Block diagram of the Academy of management under the President of the Republic of Belarus



Перспективный кадровый резерв – это специально сформированная группа студентов учреждений высшего образования и специалистов в возрасте до 31 года, имеющих лидерские и организаторские качества, способных к управленческой деятельности в государственных органах (организациях). Создание перспективного кадрового резерва и работа с ним проводится республиканскими и местными органами государственного управления. Информация о лицах, включенных в перспективный кадровый резерв, представляется руководителями соответствующих государственных органов в Академию управления, которая формирует и ведет единый перспективный кадровый резерв.

Подбор кандидатов на должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь самостоятельно, а также по представлениям Совета Министров Республики Беларусь, Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Конституционного Суда, Верховного Суда, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национального статистического комитета, облисполкомов и Минского горисполкома.

Система государственного заказа. В соответствии с установленным порядком обучение руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц осуществляется Академией управления в соответствии с государственным заказом, который ежегодно утверждается совместным распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь. В государственный заказ включаются виды образовательных программ, перечень специальностей, профили (направления) образования, формы и сроки получения образования, категории и количество слушателей, стажеров, иные сведения.

Государственные органы, государственные организации, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Правительству Республики Беларусь, общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи» ежегодно в установленные сроки представляют в Академию управления сведения о потребности прохождения руководящими кадрами, лицами, включенными в резервы руководящих кадров, и иными лицами подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации в соответствии с государственным заказом.

В последующий период на основании поступивших предложений Академия управления осуществляет подготовку проекта совместного распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь об утверждении государственного заказа на подготовку, переподготовку, стажировку и повышение квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц.

Академия управления как ведущее учреждение в системах высшего образования и дополнительного образования в области государственного управления

Система непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления – ключевой механизм обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь.

Определяющая роль в ее функционировании отведена Академии управления при Президенте Республики Беларусь[36], ведущему учреждению высшего образования в системе высшего образования и ведущему учреждению образования в системе дополнительного профессионального образования (**рисунок 6**). В Академии управления получают образование руководящие кадры, лица, включенные

36 https://www.pac.by/

Рисунок 7. Образовательные и иные программы системы непрерывной профессиональной подготовки кадров

Figure 7. Educational and other programs of the continuous professional training system



в резервы руководящих кадров, государственные служащие и иные лица.

Академия управления создана 29 января 1991 года и подчиняется Президенту Республики Беларусь. Координация деятельности Академии осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь.

Для удовлетворения потребностей государственных органов и организаций в квалифицированных специалистах в сфере управления подготовка кадров в Академии управления осуществляется Институтом управленческих кадров и Институтом государственной службы.

Ежегодно в Академии управления обучаются более 9 тыс. человек.

Характерными чертами развивающейся системы непрерывной профессиональной подготовки кадров (**рисунок 7**) в Академии управления являются ступенчатость, многоуровневость, многофункциональность, а также открытый характер и динамизм. В настоящее время эта система предполагает реализацию ряда образовательных программ высшего, послевузовского образования и дополнительного образования взрослых, а также выполнение научных исследований и разработок в сфере управления.

Академическая модель системы непрерывной профессиональной подготовки управленческих кадров выстроена на основе тесной взаимосвязи компетентностного и практико-ориентированного подходов к образовательному процессу.

В целях усиления практико-ориентированной направленности подготовки специалистов всех уровней в Академии управления:

- применяются современные формы практико-ориентированного обучения (имитационное моделирование, метод проектов и др.);
- ведется активная работа институтов и кафедр с организациями – заказчиками кадров, потенциальными работодателями (включение их представителей в состав авторов-разработчиков образовательных стандартов для определения перечня формируемых профессиональных компетенций, согласования тем дипломных работ, а также в качестве председателей государственных экзаменационных комиссий);
- получает развитие система практик и стажировок обучающихся и преподавателей в органах государственного управления, организациях заказчиков, на инновационных площадках и лабораториях, выполняющих отдельные функции филиалов кафедр;
- в системе «Академия управления – заказчик кадров» активно используются элементы дуального обучения;
- обеспечивается совершенствование образовательных стандартов в соответствии с разрабатываемыми профессиональными стандартами на виды трудовой деятельности, в том числе на основе эффективного взаимодействия с Министерством образования Республики Беларусь, Советом по развитию системы квалификаций, секторальными советами квалификаций.

В институтах Академии управления для проведения лекций, практических занятий, мастер-классов широко используется практика приглашения лиц, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, ранее входивших в него лиц, а также специалистов-практиков. В свою очередь, обучающиеся в Академии управления активно участвуют в мероприятиях, проводимых организациями – заказчиками кадров («Дни открытых дверей», конференции, круглые столы, семинары). К преподаванию в Академии управления привлекаются руководители крупных хозяйствующих субъектов, банковских структур, судебной и правоохранительной систем, общественных объединений, организаций, входящих в структуру Парка высоких технологий, ведущие ученые и педагоги других образовательных и научных учреждений.

Востребованы практико-ориентированные занятия с использованием компьютерных тренажеров: «Управление предприятием на конкурентном рынке», «Управление социально-экономическим развитием региона», «Ситуационные задачи в сфере борьбы с коррупцией», «Формирование портфеля инвестиционных проектов в условиях риска с учетом нескольких критериев эффективности», «Геополитический симулятор» и др. Разработанные модели,

алгоритмы и программное обеспечение используются в качестве обучающих технологий и средств контроля освоения учебного материала в условиях, приближенных к практической деятельности.

В Академии управления внедряется модель организации индивидуального обучения. Основными ее этапами и процедурами являются: диагностика уровня знаний и компетенций в сфере государственного управления; определение индивидуального учебного плана и сроков обучения; реализация индивидуальной образовательной программы переподготовки; аттестация слушателей.

Проводимые Академией управления открытые олимпиады для учеников 10-х и 11-х классов «Абитуриент Президентской Академии» направлены на отбор лучших школьников, имеющих лидерские качества и управленческие способности.

В Академии управления создан и совершенствуется механизм мониторинга кадрового потенциала государственного управления и системы ведения электронного учета руководящих кадров, должности которых включены в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома, райисполкомов и местных администраций районов в городах, их резерва и перспективного кадрового резерва, обеспечиваемый работой центра сопровождения автоматизированной информационной системы (АИС) «Резерв».

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Академии управления сосредоточено на процессах подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере управления, разработке информационных образовательных ресурсов, мониторинге кадрового потенциала государственного управления и дальнейшего карьерного продвижения выпускников Академии управления, сопровождении АИС «Резерв». Важнейшей задачей Академии управления является информационно-аналитическое и научно-методическое обеспечение деятельности Президента Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь по вопросам реализации государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства.

Повышение конкурентоспособности образовательных услуг, предоставляемых Академией управления, в международном образовательном пространстве осуществляется по следующим направлениям: развитие взаимовыгодных отношений Академии управления с учреждениями высшего образования других стран; взаимодействие с международными и профильными организациями; осуществление совместных международных научно-образовательных проектов, организация участия зарубежных специалистов в образовательном процессе, международных научных конференциях, проводимых Академией управления; наращивание экспортного потенциала Академии управления; изучение передового зарубежного опыта и его внедрение в практику деятельности Академии управления.

В настоящее время в Академии управления осуществляется проектирование образовательной управленческой программы международного стандарта MPA (Master of Public Administration) с ее последующей международной аккредитацией.

Институты и кафедры обеспечивают диверсификацию экспорта образовательных услуг, продвижение позиций Академии управления в национальных и международных рейтингах на основе развития дистанционной формы обучения, улучшения маркетинговой деятельности, повышения информационной открытости, увеличения специальностей, обучение по которым осуществляется на английском языке.

Академия управления ежегодно информирует Администрацию Президента Республики Беларусь: о категориях слушателей, стажеров, зачисленных (направленных) для прохождения подготовки, переподготовки, стажировки в соответствии с государственным заказом; о выпускниках, успешно прошедших обучение и имеющих перспективу дальнейшего повышения по службе, с предложениями по использованию их управленческого потенциала в системе государственных органов.

Таким образом, Академия управления в целом удовлетворяет потребности государства и общества в высококвалифицированных управленческих кадрах. Вместе с тем динамично меняющаяся социально-экономическая ситуация, потребности цифровой экономики, необходимость повышения эффективности государственного управления предъявляют новые требования к системе непрерывной подготовки кадров. Как отметил в ходе встречи со слушателями, магистрантами, профессорско-преподавательским составом, сотрудниками Академии управления 18 октября 2019 года Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «академия должна научить управленца учиться, постоянно развивать и трансформировать свои знания и навыки. Ключ к успеху современного руководителя – это постоянное самосовершенствование, стремление к личностному росту и развитию»[37].

В целях выполнения поставленных Главой государства масштабных задач разработаны и в феврале 2020 года утверждены Советом Академии управления Концепция развития Академии управления и Комплекс мер по ее реализации на 2021–2025 годы. Акцент делается на подготовку управленцев с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированных и нацеленных на высокий результат, руководителей, от которых во многом зависит качество жизни людей и дальнейшее развитие Беларуси.

37 http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/

Развитие информационного общества – один из национальных приоритетов Республики Беларусь

Первая государственная программа информатизации «Электронная Беларусь» была утверждена в 2003 году. Цели программы: формирование информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и компьютеризация государственных учреждений для развертывания на этой основе системы оказания справочных и регистрационных услуг населению с использованием электронных государственных информационных ресурсов и систем. Программа включала 108 проектов, в том числе предусматривающих разработку: автоматизированной информационной системы Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь; первой очереди системы межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь; интегрированной информационной системы «Электронная оптовая торговля»; системы интернет-ресурсов Администрации Президента Республики Беларусь; автоматизированной республиканской телемедицинской системы унифицированного электронного консультирования; системы «Мингоринфосервис» и др.

Получил серьезную государственную поддержку сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), ставший одним из приоритетных направлений экономики Беларуси. В 2005 году Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко подписал Декрет № 12 «О Парке высоких технологий», созданном с целью формирования благоприятных условий для разработки в Республике Беларусь программного обеспечения, ИКТ, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики.

В 2011 году утверждена «Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы». В качестве основных секторов развития информационного общества в ней были определены: государственная информационная политика; национальная информационно-коммуникационная инфраструктура; человеческий капитал; укрепление доверия и безопасности при использовании ИКТ; национальная информационная индустрия и научные исследования; международное сотрудничество и интеграция в мировое информационное пространство. Выделены основные направления развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010–2015 годы: электронное правительство, электронная экономика, электронное здравоохранение, электронное обучение, электронная занятость и социальная защита населения.

Уже в 2012 году в Беларуси сформирован ряд государственных информационных систем и инфраструктурных решений, ключевыми из которых являются: Общегосударственная автоматизированная информационная система (ОАИС); Система межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь (СМДО); Государственная система управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь (ГосСУОК); Единое расчетное информационное пространство и др. Оператор этих систем – РУП «Национальный центр электронных услуг», созданный в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

В числе основных результатов Национальной программы следует отметить:

- создание современной инфраструктурной основы для организации информационного обмена между всеми участниками экономических процессов (бизнесом, обществом и государством);
- систему правовой информации, обеспечивающей официальное опубликование правовых актов на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь;
- государственную систему оказания электронных услуг организациям и гражданам на основе Единого портала электронных услуг;
- развитие на основе портала внешнеторговой деятельности единого торгового информационного пространства внутри Беларуси и в рамках ЕАЭС;
- совершенствование единого информационного пространства здравоохранения Республики Беларусь (созданы комплексные медицинские автоматизированные системы, диагностические рабочие места и рабочие места врачей общей практики, информационные системы национального уровня, позволяющие осуществлять мониторинг состояния здоровья различных групп населения и принимать оперативные решения по управлению здравоохранением);
- совершенствование национальной системы электронных образовательных ресурсов, обеспечение доступа обучающихся к информационным ресурсам сети Интернет;
- создание комплекса государственных информационных систем и государственных информационных ресурсов республиканского масштаба, охватывающих практически все население Беларуси: «Государственная информационная система социальной защиты», «Информационно-вычислительная система государственной службы занятости», «Автоматизированная система управления индивидуальным (персонифицированным) учетом в системе государственного социального страхования», «Автоматизированная система управления профессиональным пенсионным страхованием», портал государственной службы занятости и корпоративный портал Фонда социальной защиты населения;

- представление в сети Интернет республиканских средств массовой информации, развитие интернет-СМИ и интернет-вещания белорусских телеканалов.

В ноябре 2014 года Президент Республики Беларусь подписал Декрет № 4, который расширил виды деятельности компаний-резидентов Парка высоких технологий новыми наукоемкими направлениями.

В качестве самостоятельных видов деятельности определены смежные с IT-сферой направления (микро-, опто- и наноэлектроника, мехатроника, передача данных, радиолокация, радионавигация, радиосвязь), а также защита информации и создание центров обработки данных. Предусмотрена возможность выполнения его резидентами работ и услуг по анализу, проектированию и программному обеспечению информационных систем (IT-консалтинг, аудит, системно-техническое обслуживание сетей государственных информационных систем, создание баз данных, внедрение и сопровождение корпоративных информационных систем).

В 2015 году утверждена «Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы». Стратегической целью дальнейшего развития информатизации в Республике Беларусь определено совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием ИКТ, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства Республики Беларусь.

В конце 2017 года Президентом Республики Беларусь был принят декрет № 8 «О развитии цифровой экономики», определивший серьезные преференции для Парка высоких технологий. Кроме того, документ создал правовые условия для развития блокчейн-проектов и оборота криптовалют.

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы включает комплекс подпрограмм, содержащих системообразующие мероприятия национального масштаба в сфере ИКТ («Информационно-коммуникационная инфраструктура», «Инфраструктура информатизации», «Цифровая трансформация»).

Одновременно в Беларуси реализуется Государственная стратегия устойчивого социального и экономического развития на период до 2030 года, в содержание которой входят несколько инициатив по развитию ИКТ в разных секторах экономики. Например, Стратегия информатизации Республики Беларусь на период с 2016 по 2022 год была разработана в целях развития применения ИКТ в сфере оказания электронных государственных услуг.

Указ Президента Республики Беларусь № 202 от 27 ноября 2018 года «О службе «одно окно» устанавливает порядок организации деятельности по осуществлению административных процедур через службу «одно окно» местными исполнительными и распорядительными органами, их структурными подразделениями, а также республиканскими органами государственного управления.

Советом Министров Республики Беларусь установлены перечни административных процедур, подлежащих осуществлению в электронной форме через Единый портал электронных услуг в отношении граждан и в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Цифровая трансформация и комплексные преобразования в сфере государственного управления

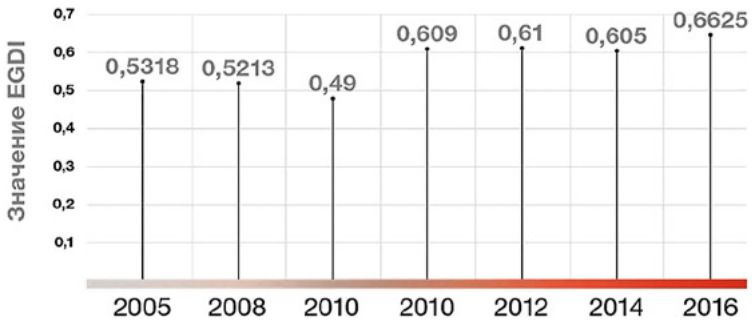
Системные мероприятия по совершенствованию государственного управления в Беларуси на протяжении последних нескольких лет проводятся на платформе дебюрократизации. Комплекс решаемых здесь проблем регламентируют: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур»; Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц»; Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата»; Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц»; Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 года № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан»; Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»; Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 года № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Основные направления комплексных преобразований в сфере государственного управления в рамках программы дебюрократизации:

- совершенствование работы с обращениями граждан и юридических лиц; изменение стиля и методов работы с гражданами в государственных учреждениях на основе заявительного принципа «одного окна»;
- достижение информационной открытости государственных структур и обеспечение граждан достоверной и полной информацией;
- упорядочение и сокращение административных процедур, осуществляемых государственными органами по заявлениям граждан и юридических лиц;
- создание интернет-сайтов государственных органов и размещение на них информации, касаю-

Диаграмма 3. Динамика изменения значения индекса развития электронного правительства Республики Беларусь

Diagram 3. Dynamics of changes in the value of the e-government development index of the Republic of Belarus



щейся работы с обращениями граждан и юридических лиц, а также осуществления административных процедур;
- формирование государственных информационных ресурсов в электронном формате и обеспечение работы государственных структур в режиме online.

По оценке экспертов, в настоящее время Республика Беларусь находится на втором, интерактивном этапе развития электронного правительства: в режиме online можно заполнить или предоставить электронные формы, произвести оплату, в дальнейшем достаточно будет совершить только один визит в государственный орган, чтобы получить необходимые документы. Имеются также отдельные сервисы третьего (транзакционного) этапа в получении электронных услуг, когда результат административного решения государственного органа оформляется в виде электронного документа.

В механизме организационного регулирования электронного правительства и процессов цифровизации задействован ряд государственных органов:
- Министерство связи и информатизации Республики Беларусь (координация деятельности госорганов в части формирования и предоставления электронных услуг из государственных информационных ресурсов, а также телекоммуникационных операторов, участвующих в развитии инфраструктуры сетей передачи данных в масштабе республики);
- Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (регулирование функционирования государственной системы управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи; криптографическая защита информации, не содержащей сведений, отнесенных к государственным секретам; межведомственное информационное взаимодействие госорганов и иных организаций; стратегическое управление системой оказания государственных электронных услуг и др.);
- РУП «Национальный центр электронных услуг», являясь инфраструктурным оператором информационных систем и сервисов идентификации, обеспечивает: межведомственный документооборот государственных органов; функционирование общегосударственной автоматизированной информационной системы; участие белорусской стороны в интегрированной информационной системе ЕАЭС; работу единой информационной системы контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь, а также системы защищенной электронной почты Mailgov.

Принятые в последние годы в Республике Беларусь государственные стратегии и программы в сфере развития электронного правительства предусматривают ряд серьезных мер по углублению электронного взаимодействия граждан и государственных органов, совершенствованию системы предоставления государственных электронных услуг гражданам и бизнесу.

Показатели развития электронного правительства и уровня предоставления услуг в электронном виде

Индекс развития электронного правительства (EGDI) рассчитывается Департаментом экономического и социального развития ООН (UNDESA) один раз в два года. Это композитный индекс, измеряющий готовность и возможность национальных органов управления конкретной страны использовать ИКТ для организации и реализации государственных услуг населению и бизнесу. Он базируется на наблюдении за техническими особенностями и содержанием национальных web-сайтов всех государств-членов ООН.

Отслеживаются также вопросы реализации концепций электронного правительства, развития основных сервисов. EGDI оценивает также характеристики доступа к электронному правительству, главным образом технологическую инфраструктуру и образовательный уровень, чтобы показать, как страна использует возможности ИКТ для социально-экономического и культурного развития.

По итогам 2018 года Беларусь перешла из группы с высоким EGDI в группу с очень высоким EGDI, заняв 38-е место из 193, при этом значение EGDI для Беларуси составило 0,7641[38]. Отметим, что в 2016 году Беларусь была на 49-м месте (**диаграмма 3**).

Беларусь также значительно продвинулась в рейтинге стран по индексу электронного участия (E-Participation) – с 76-го на 33-е место. Этот показатель отражает развитие сервисов активной коммуникации между гражданами и государством.

38 https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf

Диаграмма 4. Динамика изменения позиции Республики Беларусь в рейтингах ООН

Diagram 4. Dynamics of changes in the position of the Republic of Belarus in the United Nations ratings

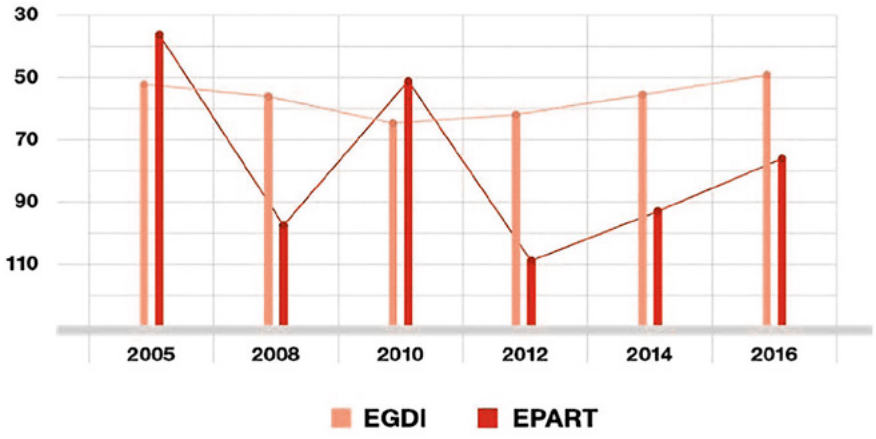


Диаграмма 5. Беларусь входит в топ-5 стран мира с дешевым интернетом

Diagram 5. Belarus is one of the top 5 countries in the world with cheap Internet

		СТОИМОСТЬ В МЕСЯЦ	СРЕДНЯЯ СКОРОСТЬ
01	СИРИЯ*	$6,6	0,9 Мбит/с
02	УКРАИНА	$6,64	7,7 Мбит/с
03	РОССИЯ	$7,35	14,9 Мбит/с
04	РУМЫНИЯ	$8,15	21,8 Мбит/с
05	БЕЛАРУСЬ	$9,87	13,2 Мбит/с

В мире скорость подключения к интернету в 2019 году по сравнению с 2018 увеличилась на 20,65%, а стоимость упала на 19,975%.

* Скорость подключения составляет 0,9 Мбит/с при усредненной стоимости в $6,6.

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Другие индексы для Республики Беларусь, соответственно, составляют: Индекс онлайн-услуг (Online Service Index, OSI) – объем и качество государственных услуг, предоставляемых онлайн – 0,7361; Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index, TII) – уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры – 0,868; Индекс человеческого капитала (Human Capital Index, HCI) – оценка заложенного человеческого капитала – 0,8681 (**диаграмма 4**).

Разработан Портал рейтинговой оценки качества оказания услуг организациями Республики Беларусь[39]. Перспективы развития и возможности «цифрового государства» определены Государственной стратегией развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы.

В стране завершается создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Это подтверждается рейтингом Международного союза электросвязи по индексу развития информационно-коммуникационных технологий, в котором Беларусь занимает 32-е место и оценивается экспертами как страна с высоким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры (**диаграмма 5**).

Значительные инвестиции вкладываются в строительство волоконно-оптических линий связи для предоставления населению доступа к современным услугам и сервисам на высоких скоростях. В результате 95% многоквартирной городской жилой застройки в Беларуси сегодня имеют волоконно-оптические линии связи до квартиры. Количество абонентов, подключенных по технологии GPON, на 1 января 2019 года составило более 2 млн 200 тыс.[40].

Сегодня в Республике Беларусь общее количество абонентов и пользователей широкополосного доступа в сеть Интернет достигло 10 млн 760 тыс. абонентов. Более 78% домохозяйств имеют доступ к сети Интернет (в 2015 году – 59%). Все учреждения образования и здравоохранения имеют широкополосный доступ в сеть Интернет, что позволяет реализовывать программы электронного образования и здравоохранения.

Услугами телевидения по интернет-протоколу пользуются около 2 млн абонентов. 7 ноября 2018 года завершен переход телевизионного вещания в республике на HD-формат. Все абоненты сетей кабельного телевидения имеют техническую возможность получения обязательного общедоступного пакета телепрограмм в HD-формате.

39 http://качество-услуг.бел/RatingPortal

40 https://mpt.gov.by/ru/news/08-02-2019-4047

Рисунок 8. Итоги выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Беларуси седьмого созыва

Figure 8. Election results of the seventh convocation of the House of representatives of the National Assembly of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

Сегодня на Едином портале электронных услуг (ЕПЭУ[41]) пользователям доступны 90 электронных услуг для юридических и физических лиц, пять административных процедур. Все услуги и административные процедуры осуществляются в технологии дистанционного заказа и получения результатов их выполнения в режиме реального времени, как сообщает Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь[42]. На портале реализованы электронные услуги в сфере финансов и налогообложения, труда и социальной защиты, торговли и государственных закупок, земельно-имущественных отношений, судебного производства, торговли, финансов и ряда других на основании сведений из 28 государственных информационных ресурсов. Сегодня на портале зарегистрированы более 9 000 пользователей, предоставляются 109 видов электронных услуг, 38 видов административных процедур, ежемесячно оказывается порядка 500 000 электронных услуг.

Министерство юстиции Республики Беларусь ведет Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[43], на платформе которого предоставляются онлайн-услуги по регистрации, ликвидации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выписки из регистра и прочая информация.

Уровень электронного правительства в Республике Беларусь в целом позволяет обеспечить автоматизацию управленческих процессов, существенное повышение эффективности государственного управления, простое, комфортное и быстрое взаимодействие государства и граждан.

Роль и доверие гражданского общества к политическим институтам, его вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Непосредственное участие белорусских граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается Конституцией Республики Беларусь посредством их участия в выборах, референдумах, обсуждениях проектов законов и вопросов республиканского и местного значения. Статьи 4, 5, 33, 35 и 36 Конституции Республики Беларусь содержат гарантии плюрализма политических институтов, идеологий и мнений, а также свободы собраний, убеждений и прав на их выражение[44].

Реализация гражданами всего спектра прав человека обеспечивается в соответствии с международными стандартами. Беларусь является страной-участницей Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966. К институтам гражданского общества Республики Беларусь относят политические партии, организованные объединения, ассоциации, союзы, фонды. В настоящее время в стране официально действуют 15 политических партий. По результатам выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, из 110 депутатов 21 человек или 19,1% являются членами политических партий. Среди них от Коммунистической партии Беларуси и от Республиканской партии труда и справедливости избрано одиннадцать и шесть человек соответственно, от Белорусской патриотической партии – два депутата, от Либерально-демократической партии и от Белорусско-аграрной партии – по одному человеку (**рисунок 8**).

В Беларуси зарегистрировано 28 профессиональных союзов (**рисунок 9**), членами которых являются более четырех миллионов наемных работников, или 96,5% экономически активного населения страны[45].

В стране действует также 2 907 общественных объединений (в том числе 227 международных, 770 республиканских и 1 910 местных), а также 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 3 488 религиозных организаций, 207 фондов (16 международных, 7 республиканских и 184 местных).

В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года (НСУР-30) констатируется обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственного управления, развитие системы государственного управления в интересах устойчивого развития. Важнейшими целями НСУР-30 являются содействие

41 http://portal.gov.by
42 https://oac.gov.by/
43 http://egr.gov.by/egrn/
44 http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/
45 https://fpb.1prof.by/

Рисунок 9. Состав Федерации профсоюзов Беларуси

Fig. 9. Composition of the Federation of labor unions of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

строительству мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечения всеобщего доступа к правосудию, строительство эффективных и подотчетных институтов на всех уровнях управления. В этом стратегическом документе подчеркивается важность ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность и ослабления избыточных регуляторных функций там, где это необходимо[46]. Соответствующие изменения должны базироваться на всестороннем анализе государственных функций с их последующим делегированием частному сектору при условии его подготовленности к эффективному исполнению таких функций.

Важным политико-правовым актом Главы государства, консолидировавшим усилия государственных органов, общественных объединений и белорусских граждан по искоренению негативных явлений в сфере взаимодействия общества, граждан и государства, является Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата». Согласно социологическим данным за 2008–2018 годы, положительный эффект от принятия Директивы был заметным. Так, в 2008 году половина населения республики (51%) отмечала улучшение работы с гражданами в государственных структурах. И хотя в дальнейшем оценки стали более умеренными, позитивное восприятие процессов дебюрократизации преобладало над негативным – 17% и 6,5%, соответственно [Республика Беларусь…, 2018. С. 114]. В целом население не выражает существенных претензий к работе государственного аппарата, что свидетельствует о востребованности и актуальности указанной Директивы Президента Республики Беларусь.

В стране функционирует практика использования «прямых телефонных линий», регулярного проведения должностными лицами государственных органов выездных личных приемов граждан и представителей юридических лиц, встреч с населением, пресс-конференций по актуальным для населения вопросам, в том числе с привлечением депутатов всех уровней, представителей средств массовой информации и общественных объединений. При этом поднимаемые гражданами вопросы, не требующие специальной дополнительной проверки и относящиеся к компетенции соответствующего должностного лица, решаются безотлагательно.

Государственная власть Республики Беларусь постоянно совершенствует практику привлечения граждан к разработке мер государственного управления. В последние годы органы власти всех уровней инициируют создание общественных советов при различных органах государственного управления и иных организациях. Деятельность таких советов способствует созданию механизмов участия организаций гражданского общества в процессах государственного управления.

Правительство Республики Беларусь при поддержке Программы развития ООН намерено и дальше оказывать содействие в укреплении потенциала общественных советов и создании механизмов обратной связи на локальном уровне для увеличения общественного участия в разработке мер государственного регулирования.

Общественное доверие граждан к деятельности органов государственной власти и государственных служащих

Становление Республики Беларусь как суверенного государства происходило в условиях резкого падения уровня доверия к существовавшим в тот период социально-политическим институтам и их представителям. Начиная с 1994 года ситуация постепенно стала меняться. И хотя уровень доверия к различным структурам в системе государственного управления

46 http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf

и государственным служащим в целом не является стабильным, но в результатах рейтингов, выстраивающихся различными исследовательскими группами с диаметрально противоположными методологическими установками, уровень доверия Президенту как главе государства значительно опережает по количественным показателям все структуры в системе государственной власти. Такого рода показатели, полученные отечественными социологами, коррелируют с результатами международных панельных исследований.

В Беларуси сильная государственная власть, при этом, как показывают социологические исследования, наибольшим авторитетом и доверием среди властных структур у населения пользуется институт Президента. Так, согласно данным Института социологии Национальной академии наук Беларуси, за все годы наблюдения рейтинг института Президента является стабильно и устойчиво высоким [Социальное знание..., 2015. С. 7].

Как свидетельствуют социологические замеры, Парламенту, Правительству и местным органам власти доверяют в среднем по 49% жителей республики, не доверяют – в среднем по 39%. При этом социологи указывают на устойчивую зависимость степени доверия властным структурам от экономической и общественно-политической ситуации. По мере стабилизации данных факторов растет и уровень доверия [Республика Беларусь…, 2018. С. 88–89].

Примечательно, что высокий уровень доверия в белорусском обществе Правительству и госслужащим является нехарактерным феноменом на фоне других стран региона Центральной и Восточной Европы. Такой высокий уровень доверия властям делает проводимую политику эффективнее и, по мнению экспертов, может стать основой экономического роста в будущем [Борнукова, Годес, Щерба, 2020. С. 96].

Исследование уровня доверия граждан к различным структурам в системе государственного управления и государственным служащим, представляющим их, можно определить также на основе анализа потока обращений граждан в эти структуры. Так, в 2019 году в Администрацию Президента Республики Беларусь поступило около 33 тыс. обращений, которые в случае необходимости перенаправляются исполнителям, связанным с данной проблемой.

Если анализировать общие количественные показатели, характерные для обращений граждан и юридических лиц в органы государственного управления и власти, то в целом по стране не обнаруживается тенденция к снижению. Только внутри общего массива обращений, по данным начальника главного управления по работе с обращениями граждан и юридических лиц Администрации Президента Республики Беларусь В.Шлыка, происходит перераспределение форм обращений за счет увеличения количества электронных писем[47].

Решением своих вопросов больше удовлетворены граждане, обращавшиеся в организации по месту работы или учебы, загсы (83,5%), нотариальные конторы и учреждения образования (75,5%), налоговые и таможенные органы (70% положительных ответов). Посещением организаций по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, землеустройству, местных исполнительных и распорядительных органов, милиции, ГАИ и социальной защиты довольны в среднем 63% ответивших (не совсем довольны – 25%, недовольны – 12%). В меньшей степени граждане удовлетворены решением своих вопросов в организациях, занимающихся вопросами строительства, а также в учреждениях здравоохранения – 54,5%. Треть респондентов (в среднем по 33%) оценила результат своего обращения в данные структуры как недостаточно удовлетворительный, а в среднем по 13% – как отрицательный. Наименьшая доля положительных отзывов (47%) приходится на службы жилищно-коммунального хозяйства (не совсем удовлетворены – 34%, не удовлетворены – 19%) [Республика Беларусь…, 2018. С. 116].

Такого рода потоки обращений граждан в органы государственного управления, которые систематизируются и анализируются, а также количество повторных обращений могут стать основой для построения индексов доверия граждан к органам власти, построенным на отечественной методологической и эмпирической основе.

В современном, активно развивающемся цифровом обществе актуализируется также проблема рассмотрения доверия как категории теории коммуникации (механизм реализации обратной связи в парадигме цифровой экономики, цифрового управления). На сегодняшний день это связано как с утверждающимися в научном и общественном дискурсах понятиями «цифровая демократия», «трансформации характеристик доверия», «гибридная коммуникация», так и с признанием необходимости использовать более качественно и активно потенциал цифровых технологий для реализации обратной связи, изучения общественного мнения, «прозрачного» решения накопившихся общественных проблем.

В Республике Беларусь реализуются предусмотренные в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года меры по дальнейшему повышению эффективности и прозрачности системы государственного управления на основе индикативного планирования и расширенного использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

47 https://www.belta.by/interview/view/obraschenija-grazhdan-ustranenie-bolevyh-tochek-i-kompleksnoe-reshenie-problem-6747/

Литература

Борнукова К., Годес Н., Щерба Е. Доверие в экономике: что это, как работает и для чего нужно? *Банковский вестник*. 2020. № 3(680). С. 95–99.

Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство «Юрайт», 2017. 381 с.

Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки результатов административных реформ. *ЭКО.* 2013. № 11(473). С. 181–189.

Кеник К.И. Государственная служба и государственные служащие: определение понятий. *Проблемы управления (Минск).* 2003. № 3(8). С. 30–34.

Кеник К.И. Государственная служба: совершенствование законодательства продолжается / КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

Кеник К.И., Подгруша В.В., Тиковенко А.Г. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» / КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017.

Комаровский В.С., Сморгунов Л.В. и др. Политико-административное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 407 с.

Панферова Л.А. Развитие системы правового регулирования государственной службы в Республике Беларусь. *Государственное строительство: история и современность*: сб. науч. ст. под ред. А.А. Брасса, О.В. Чередниченко, С.Ф. Шимуковича. Минск: Акад. упр. При Президенте Респ. Беларусь, 2014. С. 133–145.

Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. Минск, 2018. 180 с.

Социальное знание и проблемы интенсификации развития белорусского общества: Материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 12–13 ноября 2015 г. / ред. кол.: Котляров И.В. и др. / НАН Беларуси, Ин-т социологии НАН Беларуси. Минск: Право и экономика, 2015. 404 с.

Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018. 310 с.

Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. *Журнал российского права.* 2005. № 4(100). С. 19–28.

Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019. 366 p.

References

Bornukova K., Godes N., Shcherba E. Confidence in the economy: what is it, how it works and why we need it? *Bankovskiy vestnik.* 2020. № 3(680). P. 95–99. In Russian

Borshchevsky G.A. Gosudarstvennaya sluzhba: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Public service: textbook and workshop for academic undergraduate]. M.: Publishing house 'Yurayt', 2017. 381 p. In Russian

Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019. 366 p. In English

Kapoguzov E.A. Institutional Aspects of the Evaluation of the Results of Administrative Reform. *EKO.* 2013. № 11(473). P. 181–189. In Russian

Kenik K.I. Civil service and civil servants: definition of concepts. *Problemy upravleniya (Minsk).* 2003. № 3(8). P. 30–34. In Russian

Kenik K.I. Gosudarstvennaya sluzhba: sovershenstvovanie zakonodatel'stva prodolzhayetsya [Public service: improvement of legislation continues]. Consultant Plus: Belarus. Technology 3000 (Electronic resource). LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2014. In Russian

Kenik K.I., Podgrusha V.V., Tikovenko A.G. Postateynyi kommentarii k Zakonu Respubliki Belarus' «O gosudarstvennoi sluzhbe v Respublike Belarus'» [Commentary by article on the Law of the Republic of Belarus 'On Public Service in the Republic of Belarus']. Consultant Plus: Belarus. LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2017. In Russian

Komarovsky V.S., Smorgunov L.V. et al. Politiko-administrativnoe upravlenie: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [Political and administrative management: a textbook for undergraduate and graduate programs]. 2nd edition, revised and expanded. M.: Publishing house 'Yurayt', 2019. 407 p. In Russian

Labor and employment in the Republic of Belarus: statistical compilation / National Statistical Committee of the Republic of Belarus. Minsk. 2018. p 310. In Russian

Panferova L.A. Razvitie sistemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi sluzhby v Respublike Belarus' [The development of the system of legal regulation of public service in the Republic of Belarus]. *Gosudarstvennoe stroitel'stvo: istoriya i sovremennost' [State-building: history and modernity]*: Collection of scientific articles under edition of A.A. Brass, O.V. Cherednichenko, S.F. Shimukovich. Minsk: Academy of management Under the President of the Republic of Belarus, 2014. P. 133–145. In Russian

Respublika Belarus' v zerkale sotsiologii: sbornik materialov sotsiologicheskikh issledovaniy [Republic of Belarus in the Mirror of Sociology: collection of Sociological Research Materials]. Information and Analytical Center under Administration of the President of the Republic of Belarus. Minsk: 2018.180 p. In Russian

Sharov A.V. On the main elements of administrative reform. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2005. № 4(100). P. 19–28. In Russian

Sotsial'noe znanie i problemy intensifikatsii razvitiya belorusskogo obshchestva [Social knowledge and problems of intensification of the development of Belarusian society]: Materials of the international scientific and practical conference Minsk, November 12–13, 2015. Editorial Board: Kotlyarov I.V. and others. NAS of Belarus, Institute of sociology of NAS of Belarus. Minsk: Law and Economics, 2015. 404 p. In Russian