

**«Разработка предложений реформ, направленных на модернизацию
законодательства и практик в сфере государственного управления»**

Аналитическая записка

Е. Бурак.

Е. Мордосевич,

И. Ромашевская,

А. Филиппов

Подготовлено в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке Европейского Союза

КРАТКИЙ ОБЗОР РАБОТЫ

Реформа системы государственного управления, как показывает международная практика, является одной из ключевых реформ, которая в перспективе позволяет повысить конкурентоспособность и эффективность национальной экономики, улучшить эффективность и прозрачность использования бюджетных (общественных) средств, а также выстроить справедливую и клиенто-ориентированную систему социальной защиты. Более того, по мнению как независимых исследователей, так и экспертов международных организаций, именно реформа системы государственного управления является залогом и необходимым этапом для реализации других реформ, в частности, в экономике и социальной сфере, так как способствует выстраиванию в государственном аппарате оптимальных структур для принятия решений, что в конечном итоге ведет к повышению качества разработки и реализации государственной политики.

В своей работе мы сосредоточились на ключевых аспектах, которые, по нашему мнению, требуют первоочередного изменения в законодательстве и практиках государственного управления в Республике Беларусь. В числе этих аспектов:

→ Отсутствие термина «государственное управление» в законодательстве Республики Беларусь (за исключением относящегося к образованию государственных служащих) и связанное с этим отсутствие общих целей, задач и принципов функционирования системы государственного управления;

→ Недостаточная эффективность распределения средств в рамках государственных программ, что способствует лишь частичному достижению заявленных в них общественно-значимых целей, низкое качество разрабатываемых программных документов, приводящее к трудностям в оценке эффективности и результативности выполняемых действий;

→ Отсутствие эффективной системы мотивации государственных служащих, что приводит к снижению престижа государственной службы, высокой мобильности кадров и недостаточно ориентации государственных служащих на достижение социально значимых результатов в своей деятельности;

→ Высокий потенциал системной коррупции (коррупциогенности) в государственном управлении, который не устраняется путем ужесточения наказания за коррупционные преступления и требует принятия комплексных профилактических мер;

→ Недостаточная прозрачность системы государственного управления, в частности в аспекте доступа к информации о деятельности органов государственного управления. Такое положение дел не дает гражданам возможности полноценно участвовать в оценке работы органов государственного управления, анализировать проводимую государством политику и предлагать обоснованные шаги по совершенствованию работы системы управления государством;

→ Недостаточная инклюзивность процессов выработки государственной политики, а также разработки государственных услуг, что снижает уровень гражданского участия общества во всех этапах разработки и реализации государственной политики.

Каждому из этих аспектов посвящен отдельный раздел представленной работы, в котором описываются главные проблемные факторы в данной сфере и предложены рекомендации по улучшению ситуации.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Принимая во внимание не только первоочередность тех или иных изменений в системе государственного управления в Республике Беларусь, но и реалистичность их внедрения, мы сформулировали ряд рекомендаций для разработки более детального плана реформ в сфере управления государством:

1. Четко определить в законодательстве понятие «государственное управление», его цели, задачи и функции. В качестве отправной точки можно использовать определения, используемые в ОКЭД.

2. Структурно и функционально разделить государственные органы и организации, ответственные за разработку, реализацию и контроль за реализацией той или иной сферы государственной политики.

3. Повысить требования к разработке государственных программ в соответствии с международными методиками разработки проектных документов.

4. Дальнейшее сокращение госаппарата и эксперименты с перераспределением высвободившихся средств являются бесперспективными для мотивации государственных служащих и повышения качества их работы.

5. Необходимо не только повысить зарплату госслужащим, но сосредоточиться на разработке четких показателей, по результатам которых начисляются бонусы. В общем виде эта система внедрена в Беларуси, но на практике работает избирательно. Это связано с приматом политизированных оценок деятельности государственных служащих, нечеткостью отдельных критериев, их избыточностью, слабой прозрачностью доходов чиновников, неразвитой антикоррупционной политикой.

6. Монетизировать существующие льготы и привилегии государственных служащих, рассмотреть возможность внедрения элементов долгосрочной системы бонусов.

7. Разработать политику, направленную на снижение коррупциогенности государственного управления в Беларуси как такового.

8. Внести изменения в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в части включения исчерпывающего списка информации, доступ к которой для граждан может быть ограничен;

9. Для реализации принципа бюджетной прозрачности властям рекомендуется предпринять ряд действий, ориентированных как на предоставление данных, так и на повышение фискальной грамотности отдельных профессиональных (например, журналистов) и социальных (молодежи) групп и всего населения в целом;

10. Принять отдельный нормативный правовой акт, регулирующий формат, сроки и ответственность за проведению публичных консультаций по вопросам разработки государственной политики и законодательных актов;

11. Разработать четкие процедуры по привлечению граждан к дизайну и оценке государственных услуг, в особенности те, которые планируется предоставлять в рамках инструментов т.н. «электронного правительства».

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Подготовка предложений по реформированию, в первую очередь, законодательной основы системы государственного управления в Республике Беларусь не представляется возможной без анализа того, каким образом в национальном законодательстве определяется термин «государственное управление», что вкладывается в его содержание и каковы его особенности.

В работе рассмотрены контекст и особенности использования термина «государственное управление» в законодательстве Республики Беларусь, а также показана важность точной формулировки понятия «государственное управление» при совершенствовании всей системы государственного управления, выработки общих принципов ее функционирования и синхронизации целей и задач органов государственного управления.

Понятие государственного управления

В Республике Беларусь на законодательном уровне не закреплено ни само понятие «государственное управление», ни его определение. Однако понятие «государственное управление» используется в образовательных стандартах, утвержденных Министерством образования Республики Беларусь, в которых дается несколько определений этого понятия.

Данные в этих стандартах определения в целом общепринятым определениям термина «государственное управление». Вместе с тем они закреплены лишь на уровне отраслевого министерства и рассматривают его всего лишь через призму образования в данной сфере. Это значит, что они не являются общепринятыми для всей системы государственного управления и не могут в текущем виде служить основой для выделения важных направлений для совершенствования системы государственного управления в Республике Беларусь.

Сведения о задачах и функциях государственных органов содержатся в положениях об отдельных органах власти (например, в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867 «О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства и продовольствия», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1585 «Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь» и так далее). Таким образом, через законодательство Республики Беларусь косвенно устанавливается подход, согласно которому понимание сущности государственного управления формируется за счет четкого определения функций его субъектов и распределения функций между ними. Таким образом, если выводить определение термина «государственное управление» из законодательства, функции госорганов являются в данном определении первичными.

При этом, на наш взгляд, такого подхода, опирающегося главным образом на функции отдельных госорганов, недостаточно для выработки всеобъемлющих предложений по реформированию государственного управления в Республике Беларусь, в основе которых лежит полноценное определение термина «государственное управление». По нашему мнению, такое определение не будет полным без выявления, определения и анализа его объектов.

Однако основания для формулировки такого полноценного определения, по нашему мнению, уже содержатся в документе под названием «Общегосударственный классификатор Республики Беларусь ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности» (далее – ОКЭД).

В ОКЭД имеется отдельная секция О «Государственное управление», в которой выделяется три группы деятельности/функций:

→ Государственное управление общего характера, управление в социально-экономической сфере (эта группа включает в себя общее государственное управление (например, деятельность органов исполнительной, законодательной власти на всех уровнях управления) и регулирование в социально-экономической сфере);

→ Предоставление услуг обществу в целом (эта группа включает в себя деятельность, связанную с реализацией внешней политики, государственной обороной, обеспечением общественного порядка и безопасности);

→ Деятельность в области обязательного социального страхования (эта группа включает в себя финансирование и управление предоставляемых государством программ обязательного социального страхования: страхование от несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний; выплаты пенсий по возрасту, инвалидности, за выслугу лет и т.д.; выплаты в соответствии с социальными программами в случае сокращения или утраты дохода из-за отпусков по уходу за ребенком, временной нетрудоспособности и т.д.).

Таким образом, данный документ уже содержит в себе обозначение определенных групп объектов государственного управления в Республике Беларусь – общественных процессов, явлений, отношений и деятельности людей, сфер жизнедеятельности общества, о которых уже шла речь выше. Вместе с тем, очевидно, что наличие лишь косвенных представлений об объектах государственного управления в Республике Беларусь и отсутствие исчерпывающего перечня таких объектов, закрепленного на законодательном уровне, создает трудности при выявлении недостатков в работе системы государственного управления и формировании предложений по ее совершенствованию.

В Беларуси на законодательном уровне не закреплено понятие «государственное управление». Этот факт, наряду с отсутствием в законодательстве исчерпывающего перечня субъектов, осуществляющих государственное управление, и общих для них функций, не дает возможности сформировать единую «отправную точку» для реформ в сфере государственного управления, связанных с изменением (пересмотром) целей, задач и функций государственного управления.

В свете данного вывода, в данной работе мы сфокусируем наше внимание, прежде всего, на выработке предложений по реформированию системы государственных органов, совершенствованию выполнения ими своих функций, взаимодействию с гражданами при выработке и реализации государственной политики и оказании услуг, а также предложения по совершенствованию деятельности государственных служащих.

Рекомендация:

Четко определить в законодательстве понятие «государственное управление», его цели, задачи и функции на основании как уже существующих в Республике Беларусь подходов, так и с учетом современных потребностей общества.

Структура государственных органов

К вопросу подготовки предложений по реформированию системы республиканских органов государственного управления необходимо подходить комплексно. Так, анализу подлежат структура самой системы (количество органов, иерархия, подчиненность), ее цели и задачи, процесс принятия решений государственными органами, функциональная наполненность (уровень и полнота взаимодействия с потребителями конечного продукта работы государственных органов, а также вовлечение граждан в подготовку и оценку качества финального продукта).

Для этого, обратимся к структуре государственных органов Республики Беларусь и предпримем попытку выявить ее характерные черты, особенности, а также достоинства и недостатки.

Согласно Закону Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров Республики Беларусь – Правительство Республики Беларусь является коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов.

Названным Законом определяется система подчиненных Правительству республиканских органов. Данную систему подчиненных Совету Министров Республики Беларусь республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций определяет Президент Республики Беларусь.

В данную систему входят:

- Министерства (24);
- Государственные комитеты (7);
- Государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь (6);
- Республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, могут подчиняться исключительно Президенту Республики Беларусь

В целях реализации полномочий республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, в административно-территориальных единицах Республики Беларусь могут создаваться территориальные органы этих республиканских органов государственного управления, которые могут иметь двойную подчиненность.

Такая линейная иерархическая структура, несомненно, обладает определенными преимуществами: единством, контролируемостью и т.д. Однако, эти преимущества уравновешиваются или даже перевешиваются серьезными недостатками, к которым можно отнести неперсонифицированную ответственность, сильную централизацию и как следствие отсутствие гибкости и восприимчивости к изменениям внешней среды, очень высокие требования к информированности руководства и сложность вертикальных коммуникаций в целом.

Кроме того, к недостаткам непосредственно структуры системы республиканских органов государственного управления в Беларуси можно отнести большое количество министерств и государственных комитетов, которые выполняют близкие по своей природе функции (например, лечение и социальное обслуживание) или функции, которые жестко привязаны друг другу (например, строительство и коммунальное обслуживание многоквартирного жилого дома).

В качестве недостатков также можно назвать и двойную природу подчинения территориальных органов министерств и абсолютно, по нашему мнению, неприемлемый статус концернов (как структур, явно лоббирующих интересы ряда государственных компаний). Такая структура, как показывает международных и национальный опыт, является весьма коррупциогенной. В такой модели управления принятие решений происходит недостаточно оперативно, что приводит к чрезмерно длительному процессу подготовки и принятия нормативных правовых актов.

Таким образом, система органов государственного управления Республики Беларусь является иерархичной, что при наличии большого количества министерств и государственных комитетов представляется приводит к излишне сложным и забюрократизированным процедурам принятия решений.

Так, например, национальное законодательство фактически не содержит установленных отличий министерств от государственных комитетов. Так, например, политика в сфере корпоративного управления государственными компаниями должна реализовываться Государственным комитетом по имуществу. Но при этом данная компетенция пересекается с функциями других органов государственного управления, в том числе по разработке и реализации политики в названной сфере и контролю. В результате такого смешения функций различных государственных органов возникают проблемы с качеством принимаемых решений, реализацией принятых решений, а также множественностью органов, занимающихся контролем и мониторингом за такими решениями.

Такая практика негативно сказывается и на процессе согласования решений между компетентными государственными органами, в том числе на оперативности их принятия. Из-за существующей практики также происходит и «размывание» ответственности государственных органов: зачастую определить орган, ответственный за формирование тех или иных предложений в рамках одного нормативного правового акта, не представляется возможным.

По нашему мнению, отправной точкой при разработке будущих предложений, касающихся трансформации структуры и функций государственных органов, может стать видение «конечного потребителя» относительно работы министерств и ведомств.

Как показывает практика, для «пользователя» основными показателями эффективности работы министерств и ведомств являются эффективное расходование государственных средств, качество предоставляемых услуг (в понятие качество мы включаем простоту их получения, оперативность и положительный опыт взаимодействия с государственными служащими), а также их стоимость.

В этой связи полагаем, что предложения по реформированию системы государственного управления в Республике Беларусь помимо всего прочего должны быть направлены на достижения максимального удовлетворения со стороны потребителей государственных функций.

При разработке предложений по трансформации структуры государственных органов РБ и разграничении их функций мы считаем целесообразным изучить опыт таких стран, как Российская Федерация (и до определенной степени Грузия), в которых была проведена реформа по разделению функций стратегического и оперативного государственного управления и созданы четыре типа государственных органов, выполняющих одну из четырех функций государственного управления четыре группы функций – по принятию нормативных

правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг.¹

Вывод:

Система государственного управления Республики Беларусь является сложной и забюрократизированной, что не позволяет принимать оперативные решения и своевременно реагировать на изменения внешней среды.

Рекомендация:

Упростить процедуры принятия решений, упорядочить структуру и систему органов исполнительной ветви власти в части разграничения их полномочий, используя критерии эффективности, качества и результативности в качестве отправной точки.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ

ПРОГРАММЫ

В настоящей главе рассматриваются особенности оценки государственных программ, которые являются одним из основных инструментов проведения государственной политики в той или иной сфере. Наше внимание к государственным программам в контексте рекомендаций по реформированию сферы государственного управления связано с тем, что они являются одним из ключевых элементов в системе государственного управления Республики Беларусь по достижению социально значимых целей. В отличие от других форм бюджетной поддержки (которая зачастую выделяется по принципу ежегодного увеличения/уменьшения финансирования отдельных организаций без привязки к достижению конкретных социально значимых целей), государственные программы обладают большим потенциалом для реформирования, так как уже в своей структуре включают критерии эффективности и оценки результатов.

Тщательный анализ документов, определяющих функционирование государственных программ кажется нам перспективным в свете формулировки рекомендаций по совершенствованию системы государственного управления, так как, в соответствии с планами правительства, государственные программы в перспективе станут приоритетным механизмом выделения бюджетных средства на достижение социально значимых целей с использованием конкурсного отбора бенефициаров. Так, уже в 2016 году распределение около 30% всех расходов республиканского бюджета и 75% расходов местных бюджетов должно будет осуществлено в рамках государственных программ. Государственные программы также в значительной мере будут охватывать государственную поддержку экономики в форме субсидий на приобретение оборудования и кредитов на внедрение инновационных технологий (постепенно заменяя такие формы государственной поддержки, как прямые субсидии, ценовое регулирование, налоговые преференции).²

Критерии оценки эффективности госпрограмм

В национальном законодательстве можно проследить тенденции по совершенствованию разработок критериев эффективности государственных программ.

¹ А.Г. Барабашев, Административная реформа в Российской Федерации: проблемы реализации, НИУ-ВШЭ 2010

² Аналитическая записка «Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси», Немецкая экономическая группа в Беларуси, Исследовательский центр ИПМ, 2016

В соответствии с Методическими рекомендациями по формированию государственных программ и подпрограмм, утвержденных Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 05.11.2015 №63³, государственная программа – документ планирования на республиканском и (или) региональном уровне, направленный на достижение приоритетов социально-экономического развития Республики Беларусь и (или) обеспечивающий достижение целей государственной политики, утверждаемый Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь.

Данные методические рекомендации предполагают оценку эффективности выполнения государственной программы через сопоставление результата, характеризующего достижение цели государственной программы с затратами на ее реализацию. Несмотря на присутствующие в тексте рекомендаций отсылки к контрольным событиям, их графику, целевым показателям, указание на необходимость конкретности и измеримости целей этих программ, точности, объективности, обоснованности и т.д. целевых показателей, в целом, рекомендации сосредотачиваются на объеме привлекаемых финансовых ресурсов (тем самым практически отменяя возможные социальные программы). Оценка рисков, корректировка программ, ответственность исполнителей в данных рекомендациях не прописаны.

Согласно данным рекомендациям, оценка планируемой эффективности проводится ответственным заказчиком. Действенных форм контроля эффективности не предусмотрено. Состав Комиссии по государственным программам, приведенный в Приложении 1 к распоряжению Премьер-министра Республики Беларусь от 06.11.2015 № 375р (представители Министерства экономики, Министерства финансов и Банка развития) позволяет предположить, что основным критерием, которым руководствуется Комиссия, является объем выделенных ресурсов.

Ниже будут рассмотрены и проанализированы три документа, определяющих реализацию государственных программ, завершившиеся в 2015 году. Для анализа были выбраны программы, относящиеся к разным сферам государственной политики, отличающиеся как бюджетом, так и целевыми группами. В следующих разделах будут проанализированы как внутренние показатели эффективности и результативности данных программ («встроенные» в программные документы), а также будут описаны результаты внешней оценки качества программных документов. Для внешней оценки была использована методологии IMACON, которая была разработана для оценки российских госпрограмм на основании LFA (Long frame approach).⁴

Для анализа были выбраны следующие завершившиеся госпрограммы:

А) Программа развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан в 2011-2015 гг.

Б) Государственная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2011-2015 гг.

В) Государственная программа по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011-2015 гг.

Внутренние критерии эффективности завершившихся госпрограмм

³ <http://www.pravoby.info/bel/01/379.htm>

⁴ Модель IMACON: оценка замысла проектов, мониторинг, организационное развитие / С. В. Готин, В. В. Величко. – Вильнюс: UAB “Petro Ofsetas”, 2013

Анализ программных документов обозначенных выше программ позволил выявить следующие общие черты, которые подлежат совершенствованию при разработке последующих программных документов:

→ Практически отсутствует анализ исходного состояния в той сфере, к которой относится та или иная программа. Не определены факторы, препятствующие достижению заявленных в программах целей, а также характеристика тех условий, которые способствовали бы их достижению.

→ Полностью отсутствует механизм действий в том случае, если промежуточные цели программы не достигнуты, а также в целом при необходимости по какой-либо причине корректировать цели и инструменты программы;

→ Присутствуют прогнозы (планы) динамики по годам, однако полностью отсутствуют какие-либо указания на то, как были сделаны эти прогнозы. «Круглый» характер цифр зачастую заставляет усомниться в их обоснованности. Заложено линейный характер роста (или убывания) показателей, что представляется сложно реализуемым на протяжении пятилетнего периода.

→ Никакой калькуляции расходов по реализации программ не представлено, а сам характер цифр во многих (не во всех) случаях заставляет усомниться в их обоснованности.

Фактически, единственным критерием эффективности является отдельные плановые показатели, поддающиеся количественному измерению. Их релевантность для выполнения программы (например, проведение не менее 2-3 конференций) в некоторых случаях не является убедительной.

Наряду с количественными показателями активно используются описательные показатели (например, изучить международный опыт, рассмотреть возможность и т.д.), число таких показателей может превышать 50% от общих плановых показателей программы.

В качестве внутренних критериев оценки эффективности в программах активно используется совершенствование законодательства.

Практически полностью отсутствует такой показатель, как удовлетворенность декларируемых бенефициаров программы от ее выполнения, а также их инклюзивность в процесс разработки, реализации и оценки результатов. Отдельные исключения по нескольким неосновным мероприятиям содержит «Государственная программа по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011-2015 гг.», где предполагается взаимодействие с представителями общественных объединений инвалидов.

Экспертные оценки госпрограмм по методологии IMACON (max=600)

	Туризм	Безбарьерная среда	Подсобные хозяйства
1 Эксперт	100	180	65
2 Эксперт	105	216	170

3	Эксперт	121	210	90
	Среднее	109	202	108

Выводы и рекомендации:

1. Изменение походов к разработке документов, определяющих реализацию государственных программ в Республике Беларусь. Предоставление программных документов в стадии разработки на аудит независимых экспертов и представителей целевых групп.

2. Использование современных международных методологий оценки эффективности госпрограмм, например, методологий на основе LFA (Logical frame approach).

МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В БЕЛАРУСИ И РЕКОМЕНДАЦИИ И ПО ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Политическая система Беларуси обуславливает разделение и конкуренцию между различными органами государственного управления, опосредованное и затрудненное взаимодействие между ними, культивирование узковедомственных интересов.

В связи с этим можно отметить фрагментированность инструментов мотивации государственных служащих, используемых отдельными организациями, отсутствие общей «корпоративной культуры», отсутствие сформированного положительного статуса «госслужащего» как у самих чиновников, так и в обществе.

Классы на государственной службе

Одним из значимых методов стимулирования является назначение классов государственных служащих. Мы относим назначение классов государственных служащих к одному из методов стимулирования (хотя это не отрицает право рассматривать классы как метод организации работы / карьеры госслужащих), так как повышение по классности, будучи формой карьеры *per se*, влечет за собой увеличение зарплаты, а также расширение доступа (не всегда официального) к нематериальным методам стимулирования.

Продвижение государственного служащего по карьерной лестнице зависит как от занимаемой должности, так и от штатного расписания структурного подразделения, что является своеобразным наследием советской номенклатурной системы. Такая ситуация приводит к тому, что карьерный рост специалиста зависит почти полностью от поддержки непосредственного или вышестоящего начальника.

Одним из препятствий для наиболее эффективного использования этого механизма является относительно невысокая надбавка за классность. Так как ее (точнее – кратные размеры надбавок за класс, умножаемые на базовый оклад) устанавливает Президент, чья зарплата также зависит от этой шкалы, то на идеологическом уровне постулируется необходимость сохранения ее небольших размеров, чтобы удерживать зарплату Главы государства на относительно невысоком уровне. Точный размер надбавок является закрытой информацией.

Аттестация

Одним из методов стимулирования государственных служащих к качественной работе может служить аттестация, которая, в соответствии с Законом, должна проводиться через каждые три года. По итогам этой аттестации может быть принято решение о соответствии, неполном соответствии или несоответствии занимаемой должности. Однако, последнее решение принимается достаточно редко, по-видимому, более часто используемым механизмом является понижение в классе. В целом, учитывая тот факт, что аттестационные комиссии, как правило, формируются из числа сотрудников того государственного органа, где работает аттестуемый, процесс аттестации проходит в высокой степени формально, с заранее предпрешенным результатом. Кроме того, решения аттестационной комиссии носит рекомендательный характер, а окончательное решение принимает руководитель государственного органа. Государственные служащие, имеющие высший класс, освобождаются от прохождения аттестации.

В целом, исходя из текста Закона, можно сделать следующие выводы:

→ В Беларуси существует достаточно серьезная разница между стимулированием государственных служащих низшего и среднего звена гражданской администрации и государственных служащих высшего звена, а также представителей ряда сфер, прежде всего, силовых.

→ Законодательство не предусматривает серьезных мер стимулирования труда государственных служащих низшего и среднего звена, а также не устанавливает четких критериев оценки их деятельности. В результате, есть серьезные риски, что наиболее оптимальной формой деятельности станет приход на работу и перекладывание ответственности друг на друга.

→ Существует значимая диспропорция между ограничениями, связанными с государственной службой, и юридически прописанными преимуществами.

→ Значительное влияние на оценку труда госслужащих и на их стимулирование оказывают личные отношения с руководителем.

→ Реальное стимулирование труда целых групп госслужащих остается закрытым для широкой общественности. Ярким свидетельством этому является эмпирически наблюдаемая диспропорция между имуществом и образом жизни отдельных чиновников (например, коттеджный поселок Дрозды) и их нормативным доходом.

Таким образом, в сфере стимулирования и мотивации госслужащих руководство республики отвергает концепцию New Public Management (подход, направленный на ориентацию деятельности органов государственного управления преимущественно по моделям, принятым в частном секторе). Более того, оно противопоставляет рыночные мотивации и мотивации на госслужбе, фактически делая неписанной нормой среди чиновников тезис, который в упрощенном виде можно сформулировать следующим образом: «не ожидать материального вознаграждения за работу; работать за идею».

Рекомендации

1. При дальнейшей разработке мер по оптимизации госаппарата учесть, что его сокращение с учетом лишь количественных показателей является бесперспективными для мотивации государственных служащих и повышения качества

их работы. Оно не приводит к декларируемому существенному повышению зарплат, зато существенно повышает объем работы и вносит определенный элемент дезорганизованности в работу органов государственного управления.

2. Необходимо не только повысить зарплату госслужащим, но сосредоточиться на разработке четких показателей, по результатам которых начисляются бонусы. В общем виде эта система считается существующей в белорусском госаппарате, но на практике работает неудовлетворительно. Это связано с приматом политических / патрональных соображений, нечеткостью отдельных критериев, их избыточностью, слабой прозрачностью доходов чиновников, неразвитой антикоррупционной политикой⁵.

3. Монетизировать существующие льготы и привилегии, рассмотреть возможность внедрения элементов долгосрочной системы бонусов.

КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единого канонического определения. В научной, учебной и общественно-публицистической литературе существуют различные определения коррупции.

В наиболее общем смысле коррупцию можно определить, как использование должностным лицом своего положения в целях получения личной выгоды.

Организация «Transparency International» определяет коррупцию как «злоупотребление вверенными полномочиями в корыстных целях», включая в него и то, что происходит в высших кругах власти, и каждодневное злоупотребление полномочиями на низовом и среднем уровне государственного управления.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) под коррупцией понимает «злоупотребление служебным положением для достижения личных экономических целей». Данное определение не включает политическую коррупцию, связанную с использованием экономических ресурсов.

Всемирный банк использует схожее, но чуть более широкое определение, полагая, что коррупция – это «злоупотребление государственной властью с целью получения личной выгоды».

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией последняя определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Модельный закон о борьбе с коррупцией, принятый на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 13-4 от 3 апреля 1999 года), определяет коррупцию (коррупционные правонарушения) как "не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного представления им физическими и

⁵ Подробнее об этом можно почитать здесь: <http://thinktanks.by/publication/2016/07/12/chinovnikov-ne-interesuet-otvetstvennost-za-stranu-glavnoe-karera-svyazi-i-znakomstva.html>

юридическими лицами указанных благ и преимуществ".

Беларусь в международных рейтингах коррупции

В самом авторитетном международном рейтинге измерения коррупции – Corruption Perception Index (составляется Transparency International) – Беларусь по итогам 2015 г. Беларусь заняла 107 место из 167 стран, набрав 32 балла из 100 возможных. В 2014 г. Беларусь набрала 31 балл и получила 119 место из 175, в 2013 – 29 баллов и заняла 123 место из 177 стран, а 2012 – 31 балл (123 место из 174 стран). Повышение места Беларуси в 2015 г., как следует из пояснительных текстов организации, во многом связано с разработкой нового Закона «О борьбе с коррупцией»⁶.

В рейтинге «Control of Corruption – Контроль над коррупцией» (2010) Беларусь получила -0,818 балла при шкале от -25 до +25. Данный рейтинг, по мнению составителей, отражает, насколько государственная власть используется для достижения личных целей.

Всемирный банк в своей оценке стран по транспарентности (прозрачности), подотчетности и коррупции в государственном секторе (1 – низкий, 6 – высокий) не имеет оценок по Беларуси.

В целом, оценивать уровень коррупции в Беларуси достаточно сложно. Как таковое понятие «уровень коррупции» в белорусском законодательстве не закреплено, то есть, законодательно обоснованные инструменты его измерения отсутствуют. О росте или сокращении этого явления власти судят по количеству зарегистрированных коррупционных преступлений. В 2008-2015 гг. периодические падения этого показателя сменяются его ростом, говорить о какой-то однозначной тенденции не приходится.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что международные рейтинги ориентированы, прежде всего, не на саму коррупцию, но на коррупциогенность – то есть, нормы или положения документов, которые содержат коррупционные факторы, могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их.

Основные изъяны в антикоррупционной политике

По мнению ряда белорусских экспертов, в частности, исследователя «Либерального клуба» Никиты Беяева⁷, формально белорусское законодательство содержит ряд общепризнанных инструментов для предотвращения и борьбы с коррупцией. К этим инструментам относятся задекларированный в законодательстве общественный контроль, расширенное декларирование доходов чиновников и различные ограничения для госслужащих.

Так, общественное обсуждение законопроектов не является обязательным для органов государственного управления, а реальное влияние граждан на изменения в тексте документа может быть «нулевым».

Существующие в организациях и на предприятиях антикоррупционные комиссии являются, по-видимому, очень неэффективными. По крайней мере, никакой информации об их реальном вкладе в предотвращение коррупции или ее раскрытии нет. По мнению

⁶ См., например:

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/ECCU%20Digest/BY%20ISSUE%202016/ECCU%20anti-corruption%20digest%20January%202016.pdf>; <http://www.transparency.org/cpi2015>

⁷ http://liberalclub.biz/Первоочередные_меры_для_улучшения_антикоррупционной_политики

Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, изучение деятельности таких комиссий в г. Минске в 2014 – 2015 годах, а также в начале 2016 года показало, что многими из них не обеспечивается надлежащее планирование своей работы. В планы включаются мероприятия, не оказывающие влияния на предотвращение проявлений коррупции, носящие общий, неконкретный характер.

По мнению Генпрокуратуры, самой коррумпированной в Беларуси является сфера государственного управления. В 2014 г. было зафиксировано 219 коррупционных преступлений в этой области.

Представляется, что сама практика организации антикоррупционных комиссий изначально ущербна и не может привести к каким-либо значимым результатам.

Н. Беляев, являющийся одним из немногих исследователей антикоррупционной политики в Беларуси, подчеркивает⁸, что белорусское законодательство уделяет слишком мало внимания экономическим аспектам борьбы с коррупцией.

Как показывает ряд международных исследований, упрощение условий ведения бизнеса, сокращение государственного вмешательства в экономику и деbüroкратизация, упрощение административных процедур и повышения транспарентности системы государственного управления – наиболее действенные методы антикоррупционной политики. Все это развивается очень слабо. Более того, отсутствие или неразвитость этих антикоррупционных элементов является одним из фундаментальных оснований в белорусской системе государственного управления.

Никита Беляев приводит следующие примеры: Резолюция Совета Европы (96)133 «Программа действия против коррупции» одной из основных причин коррупции называет забюрократизированность системы государственного управления. Резолюция Совета Европы 1492 (2006) «Бедность и борьба с коррупцией в государствах-членах Совета Европы» среди главных мер по борьбе с коррупцией называет децентрализацию власти, а также прозрачность расходов из бюджетов и публичных фондов.

В Беларуси же Беляев выделяет следующие фундаментальные проблемы в антикоррупционной политике, на которые следует обратить внимание при совершенствовании этой сферы⁹:

- Однобокость, преобладание «узкого подхода» при реализации антикоррупционной политики.
- Отсутствие эффективной системы оценки уровня коррупции.
- Направленность инструментария на последствия, а не на причины коррупции.
- Фактическое отсутствие экономических инструментов борьбы с коррупцией.
- Ограниченный доступ общества к контролю за коррупцией.
- Отсутствие барьеров для т.н. «нормативной коррупции».

Рекомендации

Устранение или смягчение идентифицированных выше проблем, по нашему мнению, приведет к снижению коррупциогенности государственного управления в Беларуси.

⁸ <http://liberalclub.biz/> две-угрозы-нового-закона-о-борьбе-с-ко/

⁹ <http://liberalclub.biz/> первоочередные-меры-для-улучшения-ан/

В данном разделе рассматриваются два тесно связанные друг с другом принципа хорошего управления (good governance): подотчётность и инклюзивность.

Составляющие данных принципов раскрываются на основании и в свете рекомендаций руководства «Принципы публичного администрирования для стран Европейской политики соседства». ¹⁰ Это руководство разработано в рамках программы SIGMA, которая является совместной инициативой ЕС и ОЭСР и действует с 2000 года в области реформы публичного администрирования в странах-кандидатах в члены ЕС и с 2004 года – в странах-участниках программ Европейского соседства. Как член программы Восточного партнерства, к последним относится и Республика Беларусь.

Согласно многочисленным исследованиям в области публичного администрирования и хорошего управления, инклюзивность и подотчетность напрямую связаны с качеством работы национальных правительств ¹¹. В то же время, оценка деятельности белорусского правительства в по такому показателю, например, как «качество регулирования» в индексе WGI (World Governance Indicators) на протяжении 18 лет остается довольно низким (не превышающим 18% из максимального 100-процентного). Еще более низкими значениями отличается показатель «гласность и подотчетность» (в него входит оценка подотчетности не только избираемых политиков, но и назначаемых государственных чиновников, а также эффективность диалога между государством и обществом) с 2000 года не выходит за пределы 10 нижних процентов). ¹² При всей своеобразности методики построения индекса, ее использование дает возможность сравнить показатели Беларуси с другими странами в регионе.

Принцип подотчетности

Подотчетность в современном госуправлении понимается, как правило, как взаимодействие четырех типов акторов ¹³: граждан, избираемых ими политиков, государственных чиновников и надзорных институтов.

При рассмотрении принципа подотчетности мы главным образом будем фокусироваться на том его компоненте, который касается доступа к информации о деятельности правительства. В нашем понимании проблема доступа к информации в Беларуси является во многом первичной в реализации принципа подотчетности, так как, не обладая полноценным доступом к информации о разрабатываемых нормативных правовых актах, данных, которые ложатся в их основу, методиках, которые используются для оценки результатов реализации государственных программ и т.д., граждане не могут вести полноценный диалог с правительством относительно готовящихся и принятых решений.

Отдельно стоит отметить, что реализация принципа подотчетности требует механизмов мониторинга и ответственности за его невыполнение.

¹⁰ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016
<http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf>

¹¹ См., например, OECD (2005), Modernising Government: The Way Forward, Paris, chapters 2-3

¹² WGI: Country Data Report Belarus <http://info.worldbank.org/governance/wgi/c25.pdf>

¹³ World Bank, "World Development Report: Making Services Work for Poor People", 2003.

Согласно упомянутому выше Руководству SIGMA¹⁴, реализация принципа о доступе к публичной (государственной) информации на законодательном уровне и в повседневных практиках состоит из следующих компонентов:

Компонент 1. Права гражданина и юридического лица на получение публичной (государственной – *примечание исследователей*) информации закреплено в законе, который является непротиворечивым, полным, логически структурированным, использующим ясный и простой язык, а также находящимся в открытом доступе.

Публичная (государственная – *примечание исследователей*) информация включает в себя всю накопленную и задокументированную информацию, которая относится к исполнению государственных функций, как государственными, так и частными организациями.

Согласно Статье 34 Конституции РБ, гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Однако отдельного закона об информации, собираемой и хранимой белорусскими органами государственного управления, не существует. Статья 17 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»¹⁵ относит информацию о деятельности государственных органов к общедоступной, т.е. такой, доступ к которой не ограничен. Однако статья 18¹ того же закона, напротив, дает право руководителям государственных органов (и их доверенным лицам) ограничивать распространение сведений о деятельности государственных организаций, отвечающих очень широким критериям, в частности:

«сведения, касающиеся деятельности государственного органа, юридического лица, распространение и (или) предоставление которых могут причинить вред национальной безопасности Республики Беларусь, общественному порядку, нравственности, правам, свободам и законным интересам физических лиц, в том числе их чести и достоинству, личной и семейной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц и которые не отнесены к государственным секретам.»

Перечень таких сведений содержится в постановлении Совета Министров РБ «О служебной информации ограниченного распространения»¹⁶, которое определяет порядок проставления грифа ДСП и требует обоснованности ограничения. В этом же постановлении руководители государственных органов и организаций наделяются правом составлять собственные ведомственные перечни информации ДСП на основе перечня, утвержденного Совмином.

Этот перечень еще более обширен: в него входят мобилизационные вопросы; научно-техническая информация; оборона и государственная безопасность; вопросы гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, заимствования материальных ценностей; военно-техническое сотрудничество; правоохранительная деятельность; промышленность; энергетика; геология: полезные ископаемые, их добыча и

¹⁴ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016, раздел 4, стр. 30

¹⁵ Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1552>

¹⁶ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 августа 2014 г. № 783 «О служебной информации ограниченного распространения» <http://www.pravo.by/main.aspx/main.aspx?guid=3871&p0=C21400783&p1=1>

переработка; транспорт; связь; внешнеэкономическая деятельность, финансы; банковская деятельность; геодезия, картография; гидрометеорология; медико-санитарные вопросы; иные сведения, распространение которых может причинить вред национальной безопасности Республики Беларусь, общественному порядку, нравственности, правам, свободам и законным интересам физических и юридических лиц.

Таким образом, становится очевидно, что право относить информацию к информации ограниченного (служебного) пользования имеет весьма широкий круг лиц. Отнесение информации к категории ДСП может проводиться по ряду очень широких критериев. Фактически, любая информация о деятельности государственных органов может быть отнесена к категории ДСП на основе широкого толкования Закона (например, согласно критерию «сведения, распространение которых может причинить вред национальной безопасности»).

Запросы от общественных организаций относительно внутренней информации госорганов могут быть оставлены без удовлетворения, как «информация, непосредственно не связанная с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за получением общедоступной информации». Также в Законе предусматривается возможность ограничивать доступ к информации о деятельности отдельных государственных органов путем специальных законодательных актов.

Статья 22¹ Закона «Об информации, информатизации и защите информации» содержит перечень информации, которая должна находиться в открытом доступе в государственных органах, а также на сайтах государственных органов. В перечень входит информация:

о государственном органе (официальное наименование и структура государственного органа; почтовый адрес, адрес электронной почты; номера телефонов справочных служб; режим работы государственного органа; сведения о задачах и функциях государственного органа, его структурных подразделений, а также нормативные правовые акты Республики Беларусь (извлечения из них), определяющие эти задачи и функции; перечень территориальных органов, подчиненных (входящих в состав, систему) организаций, сведения об их задачах и функциях, а также их почтовые адреса, адреса интернет-сайтов и электронной почты, номера телефонов справочных служб;

сведения о руководителе государственного органа и его заместителях (должность, фамилия, собственное имя, отчество (при его наличии), номер служебного телефона); официальное наименование, почтовый адрес и режим работы вышестоящего государственного органа и график личного приема физических лиц, их представителей, представителей юридических лиц в этом органе);

о работе с обращениями физических и юридических лиц;

об осуществлении административных процедур в отношении физических и юридических лиц;

о товарах (работах, услугах), производимых (выполняемых, оказываемых) государственной организацией;

о новостях государственного органа;

о формах обратной связи.

Очевидно, что данный перечень представляет собой отображение принципа связи по принципу «сверху-вниз», когда объем требуемой информации спускается («доводится») государственным органам централизованно и формируется на основании представлений сотрудников вышестоящей организации о том, какие сведения о работе государственных органов необходимы гражданам. Впрочем, даже этот узкий спектр информации редко

размещается на официальных сайтах в полном объеме. Согласно исследованию «Республиканские органы исполнительной власти онлайн 2015»¹⁷, проведенному Центром правовой трансформации (Lawtrend), на сайтах республиканских исполнительных органов власти в Беларуси представлено менее 40% требуемой законом информации.

Рекомендация:

Внести изменения в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в части включения исчерпывающего списка информации, доступ к которой для граждан может быть ограничен. Согласно принципам, разработанным международной правозащитной организацией Article 19 (Артикль 19), отказ в доступе к информации должен включать в себя демонстрацию трех необходимых признаков такой информации¹⁸:

- информация должна быть связана с законной целью, закрепленной в законе;
- раскрытие информации должно угрожать нанесением существенного вреда этой цели;
- вред, нанесенный этой цели, должен превосходить общественный интерес в раскрытии этой информации.

Закон также должен предоставлять возможность гражданам или юридическим лицам обжаловать отказ государственного органа в предоставлении информации в соответствующем независимом государственном органе, а при необходимости - в суде.

Необходимо привести все нормативные правовые акты в соответствие с данным Законом.

Несомненно, реализация данных рекомендаций основывается не в последнюю очередь на необходимости смены «схемы мышления» руководителей государственных органов от принципа «вся информация является закрытой, пока не принято решение сделать часть ее публичной» до «вся информация является открытой, пока нет веских причин, основанных на законодательстве, сделать часть ее закрытой». Однако можно предположить, что в ходе частичной смены состава госслужащих (в том числе поколенческого) в органы государственной власти придут сотрудники, более комфортно воспринимающие эту идею.

Принцип 2. Граждане, запрашивающие информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов, не должны обосновывать личную необходимость в получении данной информации. Если в информации имеется материал, доступ к которому ограничен, государственные служащие должны представить указанные в запросе документы с удаленной информацией для ограниченного доступа.

Как показывает рассмотренный выше пример, Статья 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» дает государственным органам возможность не предоставлять определенную информацию в ответ на запрос гражданина, если информация, по мнению государственных служащих, «непосредственно не связана с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за получением общедоступной информации».

¹⁷ «Республиканские органы исполнительной власти онлайн 2015», Центр правовой трансформации Lawtrend <http://www.lawtrend.org/information-access/respublikanskie-organy-ispolnitelnoj-vlasti-onlajn-2015>

¹⁸ Право граждан на доступ к информации: Принципы законодательства о свободе информации, Артикль 19, 2000 <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-RU.pdf>

Практика показывает, что целый спектр общественно значимой информации, связанной, например, с методиками расчёта административной нагрузки, связанной с теми или иными государственными требованиями к бизнесу, иными расчётами, относящимися к разработке государственной политики, не предоставляется исследователям на том основании, что их интерес не является в достаточной степени (по мнению государственных служащих) обоснованным или не подтверждается участием в официально проводимых исследованиях.

Рекомендация:

Обязанность обосновывать отказ в предоставлении запрашиваемой информации должна принадлежать государственным органам, располагающим данной информацией. Отказ в предоставлении должен опираться на критерии, указанные в законодательстве, и обосновывать ответ на каждый запрос индивидуально, а не ссылаться на общие принципы.

Принцип 3. Существует надзорный орган, который осуществляет мониторинг выполнения законодательства по поводу доступа к публичной (государственной) информации, который обладает полномочиями устанавливать стандарты, делать предписания и накладывать санкции.

Рекомендация:

Согласно упомянутым выше принципам, разработанным организацией Article 19, данный орган должен быть максимально независимым (оптимально представление кандидатур для работы в нем представителями разных политических сил в стране, а также общественными организациями).

Данный орган должен иметь полномочия для расследования жалоб, привлечения свидетелей, а также запроса любых документов или информации из государственных органов.

Данный орган должен иметь полномочия отклонить жалобу, обязать государственный орган предоставить информацию, а также наложить на него штраф за неправомерные действия.

Также видится возможным наделение полномочиями в области арбитража по рассмотрению жалоб. Так как в настоящее время институт жалобы не работает и государственный орган на который поступила жалоба сам же на нее и отвечает, особенно это проявляется при коммуникации с центральными аппаратами министерств и государственных комитетов.

Принцип 4. Бюджетная прозрачность: граждане должны иметь доступ к полноценной и понятной информации о планировании и исполнении бюджета на всех уровнях.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс Беларуси определяет «гласность» в качестве одного из основных принципов бюджетной системы¹⁹, а «Перечень сведений, относящийся к служебной информации, предназначенной для ограниченного распространения», который составляется Советом Министров, не содержит прямого указания на информацию, связанную с бюджетными процессами, на практике, как нам известно, всем документам в ходе разработки национального и консолидированного бюджетов присваивается гриф «ДСП».

¹⁹ Бюджетный кодекс РБ, Статья 8.1.4 http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0800412#load_text_none_1_

На сайтах государственных органов не публикуются бюджеты данных органов, из которых граждане в обобщенном виде могли бы получить информацию о количестве сотрудников и основных статьях расходов данных организаций.

В рамках программы сотрудничества Всемирного банка и Министерства финансов РБ «Модернизация системы управления государственными финансами в Беларуси»²⁰ предполагается создание так называемого «гражданского бюджета». Выступая в прессе, менеджер Глобальной практики по управлению Всемирного банка Адриан Фоззард заявил: «Один из важнейших вопросов - прозрачность структуры бюджета и предоставление информации о нем в открытом доступе, чтобы население могло проанализировать, насколько адекватна государственная политика в области расходов. Гражданам необходимо понимать и знать, на что направляются средства бюджета. Каждый должен иметь право и возможность познакомиться с такой информацией.»²¹

Определенные шаги в этом направлении (скорее всего, простимулированные Всемирным банком) сделаны – так, стали более доступны для изучения местные бюджеты, а также часть документов бюджетного процесса стали публиковаться в машинно-читаемом формате (в отличие от предыдущих публикаций сканов документов в формате PDF, делающих невозможной их обработку без значительных трудозатрат по приведению к машинно-читаемому формату).

Однако, даже информация о государственном бюджете в целом, доступная гражданам, не отличается ни полнотой, ни оперативностью, ни простотой представления и восприятия. В то же время своего рода курьезом является то, что информация о бюджете Беларуси, представленная на сайтах международных организаций и образований (например, Евразийского экономического сообщества), является более полной и оперативной, чем опубликованная на сайтах национальных государственных органах.

Несмотря на формальную необходимость одобрения местных бюджетов, наличие такого требования не обеспечивает необходимого уровня прозрачности местных бюджетов. Во-первых, постатейный метод формирования бюджетов не дает возможности понять, насколько адекватным является финансирование по отношению к достижению тех или иных общественных целей. Во-вторых, не имея опоры на общественные группы интересов, депутаты лишены информации о том, насколько финансируемые в рамках местных бюджетов формы деятельности ведут к достижению желаемых или заявленных общественных целей.

Наконец, поскольку бюджетный процесс в Беларуси охватывает один календарный год, при существующем методе бюджетирования невозможно, даже имея полные данные, определить связь бюджетных расходов с достижением средне- и долгосрочных целей.

Согласно исследованию²², который провел проект «Кошт Урада» в 2014 году на основании общенационального опроса, около 80% опрошенных белорусских граждан не знают, как составляется и тратится государственный бюджет. По мнению опрошенных, эта информация либо не доступна гражданам (39,5%), либо не понятна (22,4%), либо просто не интересна (30,5%). Лишь 4,6% опрошенных считают, что предоставляемая государственными органами информация отвечает всем необходимым критериям.

²⁰ Belarus Public Finance Management Modernization Project <http://www.worldbank.org/projects/P146997?lang=en>

²¹ Всемирный банк рекомендует Беларуси сделать бюджет более прозрачным для граждан <http://www.belta.by/economics/view/vsemirnyj-bank-rekomenduet-belarusi-sdelat-bjudzhet-bolee-prozrachnym-dlja-grazhdan-182860-2016/>

²² 80% белорусов не знают, как составляется и тратится государственный бюджет, Кошт Урада, 2014 <http://www.koshturada.by/en/about/analytics/39-80-belorusov-ne-znayut-kak-sostavlyaetsya-i-tratitsya-gosudarstvennyj-byudzhet>

При этом более 80% опрошенных считают, что эта информация должна быть доступной и понятной гражданам, не согласны с ними полностью или частично лишь около 13 процентов граждан.

Рекомендация:

Для реализации принципа бюджетной прозрачности властям рекомендуется предпринять три группы действий:

1) Действия, связанные с данными:

→ размещать бюджетную информацию в форме, на основании которой граждане могут понимать и самостоятельно интерпретировать ее; понятность и удобство пользования информацией должно тестироваться на различных фокус-группах пользователей;

→ размещать информацию о бюджетах всех уровней в машинно-читаемой форме;

→ размещать методологию расчётов отдельных статей бюджета, а также ключевых показателей, на основании которых планируются доходы и расходы бюджета (ВВП, уровень безработицы, демографические показатели, план реализации налоговой политики и т.д.)

→ обязать государственных органы и бюджетные организации размещать свои бюджеты там, где они будут доступны гражданам вместе с другой информацией и структурах и функциях госорганов и госорганизаций (в том числе онлайн);

→ Составлять в сотрудничестве с независимыми экспертами и общественными активистами ежегодные рейтинги наиболее прозрачных местных и центральных органов госуправления, учредить премию для органов госуправления, занявших высшие позиции в рейтинге.

2) Действия, связанные с повышением фискальной грамотности (знаний о бюджетных процессах) граждан:

→ Включить образовательные курсы и мероприятия по фискальной грамотности в программу средних и высших учебных заведений

→ Организовать образовательные мероприятия по фискальной грамотности для журналистов, членов местных Советов депутатов, представителей общественных организаций и общественных активистов.

ПРИНЦИП

ИНКЛЮЗИВНОСТИ

Принцип инклюзивности (участия) – вовлечение граждан, неправительственных организаций и общества в целом в процесс совершенствования государственных услуг и выработки политики – требует четкого обозначения роли государственных органов в формировании условий и разработки процедур такого вовлечения.

Компонент 1. Государственная политика и законодательные акты разрабатываются в соответствии с принципом участия, которой позволяет обществу активно участвовать в процессе и координировать различные взгляды внутри администрации.²³

Ключевыми требованиями данного компонента принципа инклюзивности являются следующие:

В законодательстве необходимо четко обозначить сроки, в которые проходят консультации по разработке государственной политики или законодательного акта, в какой форме и каким образом информация о проведении консультаций доносится до общественности. Орган, отвечающий за разработку НПА или государственной политики, отвечает и за проведение и подведение итогов консультаций.

В настоящее время белорусские власти уделяют немало внимания повышению эффективности работы с гражданами, эти усилия почти целиком направлены на разрешение индивидуальных проблем, связанных с жилищно-коммунальными услугами, социальными услугами, периодически – с вопросами благоустройства и содержания инфраструктуры населенных пунктов.

Например, несмотря на то, что в новой редакции Директивы говорится о том, что местные органы власти «стимулировать заинтересованность людей в развитии своих регионов, способствовать формированию канала обратной связи с населением, в том числе посредством общественных обсуждений интересующих граждан вопросов», механизмы такого взаимодействия не указаны.

Еще меньше возможностей у граждан влиять на разрабатываемую и проводимую государством политику. За последние четыре года можно было наблюдать лишь несколько примеров, когда к разработке определенных государственных документов приглашалась общественность, в том числе независимые эксперты.

Определенные возможности по участию общественности в разработке НПА и государственной политики в целом предоставляют создаваемые при органах власти общественно-консультативные советы²⁴. Хотя некоторые общественные организации имеют успешный опыт участия в профильных советах для продвижения своей повестки при разработке законодательства²⁵, данная форма инклюзивности является, с одной стороны, слишком неопределенной (неясно, какой статус имеют рекомендации того или иного совета), а членство в советах согласовывается с профильным государственным органом, который зачастую не допускает к работе в совете слишком «неудобные» организации. Заседания советом также, как правило, проходят под председательством руководящих лиц профильного государственного органа, что налагает определенные ограничения на формирование повестки дня и непосредственно хода заседания.

Рекомендации:

²³ Ключевые идеи опираются на The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016, раздел 2, стр. 19

²⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 247 от 20.03.2012 «О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070»

²⁵ Как сделать общественный совет инструментом продвижения своих интересов, В. Журавковский, 25 февраля 2014 года <http://www.actngo.info/article/kak-sdelat-obshchestvennye-sovety-instrumentom-prodvizheniya-interesov>

Принять отдельный нормативный правовой акт, регулирующий формат, сроки и ответственность за проведение публичных консультаций по вопросам разработки государственной политики и законодательных актов и должен определять:

→ Каким образом назначается орган, ответственный за проведение консультаций;

→ Информацию, которая должна быть предоставлена общественности при вынесении проектов решения на общественное обсуждение: какие цели преследует тот или иной НПА и какие альтернативные пути достижения данных целей были проанализированы при его разработке;

→ Обязанности данного органа по использованию максимально проактивных мер, дающих представителям общественности возможность выразить и аргументировать свою позицию или предложения по совершенствованию проекта государственной политики или НПА;

→ Достаточные сроки для рассмотрения или анализа предложений;

→ - Формат обратной связи на внесенные предложения: окончательный проект НПА или иного документа, вынесенного на общественное обсуждение, должен содержать приложение в виде перечня внесенных предложений и решение, принятое по каждому из них с кратким обоснованием;

- Законодательство, регулирующее деятельность общественных консультативных советов (ОКС), должно быть дополнено конкретной информацией об их полномочиях, регламенте деятельности, критериях членства (открытая подача заявок и прозрачное их рассмотрение), а также возможности подачи апелляции на решение государственного органа о включении в состав ОКС.

Компонент 2. Государственные организации, оказывающие услуги населению, должны привлекать граждан к обсуждениям по улучшению, изменению и оценке качества данных услуг.

Вторым важным аспектом повышения эффективности работы госорганов может стать вовлечение граждан (как общественности в целом, так и отдельных групп) в оценку деятельности этих организаций. Естественно, что комплексная оценка эффективности не может основываться исключительно на мнении граждан, однако общественная оценка является важным компонентом комплексной оценки.

Рекомендация

Разработать четкие процедуры по привлечению граждан к дизайну и оценке государственных услуг, в особенности те, которые планируется предоставлять в рамках инструментов т.н. «электронного правительства».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе рассмотрены ряд аспектов системы государственного управления в Беларуси, изменение которых является ключевым фактором для создания государственного аппарата, способного принимать качественные решения, разрабатывать и проводить государственную политику, отвечающую как на вызовы времени, так и на долгосрочные интересы белорусского общества и государства.