

ИССЛЕДОВАНИЕ

SA #08/2016RU, 4 августа 2016 г.

Belarusian Institute
for Strategic Studies 

РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ РЕФОРМ, НАПРАВЛЕННЫХ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИК В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Екатерина Бурак

Евгений Мордосевич

Инна Ромашевская

Александр Филиппов

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

Оглавление

Введение	3
1. Государственное управление	4
2. Государственные программы	11
3. Коррупциогенность государственного управления в Беларуси.....	36
4. Инклюзивность и подотчетность	39
Заключение	52

Введение

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 клиентоориентированную 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. Она 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 госслужащих) и связанное с этим отсутствие общих целей, задач и принципов функционирования системы государственного управления;
- Недостаточная эффективность распределения средств в рамках государственных программ;
- Отсутствие эффективной системы мотивации государственных служащих;
- Высокий потенциал системной коррупции;
- Недостаточная прозрачность системы государственного управления, в частности в аспекте доступа к информации о деятельности органов государственного управления;
- Недостаточная инклюзивность процессов выработки государственной политики, а также разработки государственных услуг.

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

1. 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 данной главе рассматривается контекст и особенности использования термина «государственное управление» в законодательстве Республики Беларусь, а также демонстрируется 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.

Кроме того, в данной главе приводятся аргументы в пользу рассмотрения системы государственных органов как основного элемента 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.

Так, в одном из стандартов под «государственным управлением» Министерство образования Республики Беларусь предлагает понимать «целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей»¹.

В другом случае Министерство образования характеризует термин «государственное управление» следующим образом: «воздействие государства, основанное на силе государственной власти, на все сферы жизнедеятельности общества для их упорядочения, сохранения, преобразования, развития и достижения общественно значимых целей»².

В том же документе можно встретить еще одно определение термина «государственное управление»: «целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные явления и процессы, отношения и деятельность юридических и физических лиц».

Все три приведенные выше определения по своей сути являются аналогичными и характеризуют сущность государственного управления в достаточно широком смысле. Они содержат, прежде всего, указание на его главное содержание – целенаправленное практическое воздействие государства, которое, в свою очередь, основано на силе государственной власти.

Кроме того, исходя из этих определений, можно выделить и другие свойства государственного управления в Республике Беларусь помимо уже указанного – управленческого воздействия государства:

¹ Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 28.03.2013 № 13 «Об утверждении образовательных стандартов переподготовки руководящих работников и специалистов»

² Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 30.08.2013 № 88 «Об утверждении образовательных стандартов переподготовки руководящих работников и специалистов»

- Это воздействие осуществляется через специальных субъектов – органы государственной власти и должностных лиц;
- Объектами государственного управления являются общественные процессы, явления, отношения и деятельность людей, то есть все сферы жизнедеятельности общества.

Во втором определении, предложенном Министерством образования, обозначена также цель государственного управления, что отличает его от остальных двух определений, в которых упоминания цели нет. Согласно второму определению, цель государственного управления – упорядочение, сохранение, преобразование, развитие [сфер жизнедеятельности общества] и достижение общественно значимых целей.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что рассмотренные выше определения в целом соответствуют 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 таком виде служить основой для выделения важных направлений для совершенствования системы государственного управления в Республике Беларусь.

Необходимо также отметить, что в ряде законов Республики Беларусь имеются целые разделы (главы), определяющие сущность, цель и основные направления государственного управления применительно к конкретным правоотношениям.

Во-первых, установление подхода к государственному управлению при регулировании тех или иных правоотношений осуществляется в законах Республики Беларусь посредством определения перечня субъектов, уполномоченных на проведение государственной политики и осуществление государственного управления в конкретной области. В число этих субъектов входят, в частности: Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, республиканский орган государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы и иной государственный орган в пределах компетенции и в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь. Во-вторых, в этих законах закреплены их компетенции по отношению к конкретным областям деятельности (реализации государственной политики), а также разделения полномочий между такими органами.

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.

Для поиска уже имеющихся оснований для формулировки этого полноценного определения мы обратились к Общегосударственному классификатору Республики Беларусь ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности» (далее – ОКЭД).

ОКЭД является составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации Республики Беларусь, а также основой для сбора и предоставления широкого спектра статистических данных по видам экономической деятельности в сферах экономической статистики (например, производства, занятости,

национальных счетов) и других областях статистики.

При этом область применения ОКЭД выходит за рамки статистической деятельности. В целях обеспечения применения ОКЭД в иных, нестатистических сферах данный классификатор может использоваться для идентификации объектов правоотношений, а также определения кода вида экономической деятельности, относящегося к деятельности определенного юридического или физического лица.

Согласно ОКЭД, вид экономической деятельности определяется как «процесс, когда материальные ресурсы, оборудование, труд, технология сочетаются таким образом, что это приводит к получению однородного набора продуктов (товаров или услуг)». Экономическая деятельность характеризуется вложением ресурсов (то есть затратами на производство), производственным процессом и выпуском продуктов. Продукт, полученный в результате такой деятельности, может передаваться или продаваться другим единицам (в рамках коммерческих или некоммерческих операций), переводиться в запасы или использоваться производственными единицами для собственного конечного потребления [Общегосударственный классификатор Республики Беларусь ОКРБ 005-2011].

Исходя из данного определения, можно провести аналогию между видом экономической деятельности и отдельной функцией государственного управления. Более того, 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 формирования предложений по ее совершенствованию.

Однако проблема не ограничивается отсутствием в законодательстве четкого определения государственного управления и его функций. Более того, в национальном законодательстве отсутствует четкое понимание относительно функций субъектов государственного управления: государственных органов в целом. При этом, изучая отдельные положения о государственных органах (например, Постановление 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», можно выделить следующие обобщенные функции государственных органов:

1. принятие/подготовка нормативных правовых актов;
2. контроль и надзор;
3. выдача органами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
4. регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;
5. управление государственным имуществом;
6. оказание государственных услуг.

Вместе с положениями об отдельных государственных органах, в число их функций входит реализация определенных административных процедур. Здесь следует обратиться к постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156, которое устанавливает перечень административных процедур для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Изучая данное постановление, можно заметить, что многие процедуры направлены лишь на документальное подтверждения прав(а) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что, по нашему мнению, свидетельствует о функциональной «пустоте» данных процедур. Полагаем, что в их важности и значимости для общественных отношений убеждены в первую очередь только сами государственные служащие, занятые их выполнением.

Выводы **и** **предложения:**

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 представленной 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 (Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Комитет государственной безопасности, Государственный пограничный комитет, Государственный таможенный комитет, Государственный военно-промышленный комитет).

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.

Таким образом, налицо классическая линейная структура управления (с некоторыми признаками иных моделей). Линейная иерархическая структура, несомненно, обладает определенными преимуществами: единством, контролируемостью и т.д. Однако эти преимущества уравниваются 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 показывают международный 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 приводит к излишне сложным и забюрократизированным процедурам принятия решений.

Так, например, национальное законодательство фактически не содержит установленных отличий министерств от государственных комитетов. В связи с этим существует определенная неясность с разграничением компетенций, а также возникает проблема с «перетягиванием» полномочий на себя. 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 целесообразно 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 – по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг.³

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.

³ А.Г. Барабашев, Административная реформа в Российской Федерации: проблемы реализации, НИУ-ВШЭ 2010

2. 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 было 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).⁴

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

В соответствии с Методическими рекомендациями по формированию государственных программ и подпрограмм, утвержденных Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 05.11.2015 №63⁵, 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.

Следует отметить, что это определение отличается от определения, данного в разработанных этим же министерством в 2015 г. Методических рекомендациях по разработке государственных (республиканских) программ и подпрограмм Республики Беларусь.

Данный документ определяет государственную программу как «документ индикативного планирования, разработанный в соответствии с одним или несколькими из приоритетов социально-экономического развития Республики Беларусь на среднесрочную перспективу, направленный на эффективное выполнение задач и функций государства в пределах установленного объема финансирования за счет средств республиканского и (или) местных

⁴ Аналитическая записка «Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси», Немецкая экономическая группа в Беларуси, Исследовательский центр ИПМ, 2016

⁵ <http://www.pravoby.info/bel/01/379.htm>

бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждаемый Советом Министров Республики Беларусь».

К сожалению, найти Методические рекомендации более раннего периода не удалось. В общем доступе имеется Сборник методических материалов по осуществлению инновационной деятельности и реализации инновационных программ, разработанный Государственным комитетом по науке и технологиям Республики Беларусь в 2011 г.⁶

Методические рекомендации по формированию государственных программ и подпрограмм (далее – МР1) являются документом более высокого уровня, так как определяют методологию формирования государственных программ и подпрограмм, в то время как Методические рекомендации по разработке государственных (республиканских) программ и подпрограмм Республики Беларусь (далее – МР2) определяют разработку разделов и подразделов государственных (республиканских) программ и подпрограмм.

МР1 предполагают оценку эффективности выполнения государственной программы через сопоставление результата, характеризующего достижение цели государственной программы с затратами на ее реализацию. Несмотря на присутствующие в последующем тексте отсылки к контрольным событиям, их графику, целевым показателям, конкретностью и измеримостью цели (целей), точности, объективности, обоснованности и т.д. целевых показателей, в целом МР1 сосредотачиваются на объеме привлекаемых финансовых ресурсов (тем самым практически отметая возможные социальные программы). Оценка рисков, корректировка программ, ответственность исполнителей в МР1 не прописаны.

МР2 предлагают гораздо более сложную систему оценки эффективности госпрограмм, хотя в отличие от МР1, не дают этому термину никакого определения. Пункт 13 предлагает оценивать эффективность госпрограмм на основании сводных целевых показателей и целевых показателей заказчиков, которые рассчитываются по методикам, принятым международными организациями и (или) утвержденным межведомственной рабочей группой по государственной программе и согласованным с Министерством экономики Республики Беларусь.

Помимо этого, МР2 предполагают необходимость учета рисков и управления ими. Более подробно описывается порядок расчета/определения целевых показателей.

Тем не менее оценка планируемой эффективности проводится ответственным заказчиком. Действенных форм контроля эффективности не предусмотрено. П23 предполагает, что методика оценки эффективности государственной (республиканской) программы представляет собой алгоритм оценки фактической эффективности в процессе и по итогам ее реализации, но сам этот алгоритм далее практически не раскрывается.

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.

Значительно уменьшилось и количество госпрограмм. Если в 2007-2015 гг. (в различные периоды) реализовывалось 102 программы, то на 2016-2020 гг. утверждено только 22 госпрограммы, 8 из которых связаны с социальной сферой и которые, предположительно, могут иметь только косвенную экономическую эффективность, исходя из принципов,

⁶ http://nasb.gov.by/reference/Sb_met_rec_innov_2011.pdf

заложенных в МР1.

Ниже будут рассмотрены и проанализированы три документа, определяющих реализацию государственных программ, завершившихся 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 использована методология IMACON, которая была разработана для оценки российских госпрограмм на основании LFA (Long frame approach).⁷

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

Анализ документов госпрограмм, которые, как было отмечено выше, входят в число основных инструментов реализации государственной политики по достижению социально значимых целей, позволили нам в определенной степени оценить эффективность данного инструмента, а также выявить области, требующие дальнейшего совершенствования.

Анализ документов данных программ позволил выявить следующие общие черты:

- 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 случае невыполнения программ (или их части), а также в случае необходимости их корректировки.
- 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 являются 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

⁷ Модель IMACON: оценка замысла проектов, мониторинг, организационное развитие / С. В. Готин, В. В. Величко. – Вильнюс: UAB “Petro Ofsetas”, 2013

(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.

Отдельного рассмотрения заслуживает Программа развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан в 2011-2015 гг., так как ее реальные цели очевидно отличаются от декларируемых. Фактически программа направлена на устранение конкурентов в виде личных подсобных хозяйств на рынке сельскохозяйственной продукции, а также скупки у частных их продукции по заниженным ценам для последующего экспорта и получения валюты. Соответственно, возможность расхождения между реальными и заявленными целями в госпрограммах делает еще более неопределенными заложенные в них критерии оценки эффективности.

Можно констатировать, что такие критерии оценки эффективности в анализируемых госпрограммах практически отсутствуют, а присутствующие элементы такой оценки не позволяют осуществить качественный анализ эффективности выполнения.

Ниже указаны результаты анализа отдельных программ:

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

Программа содержит откровенное противоречие между заявленными целями и задачами, с одной стороны, и прогнозными показателями — с другой. Так, заявлено, что главными целями программы являются «удовлетворение потребностей населения в продовольствии, поддержание продовольственной безопасности государства, повышение доходов, обеспечение занятости и улучшение социальных и экономических условий населения республики». Однако в течение 2011-2015 гг. предполагалось снижение производства картофеля с 5967 тыс. тонн до 4080 тыс. тонн, овощей с 1687 тыс. тонн до 1040 тыс. тонн, плодов и ягод – с 560 тыс. тонн до 385 тыс. тонн, молока – с 839 тыс. тонн до 385 тыс. тонн, скота и птицы – со 158 тыс. тонн до 136 тыс. тонн, меда – с 2447 тыс. тонн до 4430 тыс. тонн, яиц – с 1070 млн. штук до 958 млн. штук.

В программе никак не обозначены механизмы, за счет использования которых предполагается достичь этих показателей.

Несмотря на то, что данные цифры названы «экономически обоснованными», никаких экономических обоснований не приведено. Очевидны дисбалансы по снижению во временном периоде – резкое падение в 2014-2015 гг., что никак не аргументируется и явно сложнее реализовать, чем постепенное снижение на протяжении всего периода действия программы.

Ряд пунктов программы, включая и достижение некоторых из упомянутых выше показателей, не имеют ответственных исполнителей.

Закупки у населения сельскохозяйственной продукции либо снижаются меньшими темпами, чем планируемое производство, либо даже возрастают. Объем бюджетных средств,

выделяемых на эти цели, значительно сокращается из года в год, что означает снижение закупочных цен.

Никакие форс-мажорные обстоятельства (в том числе и в денежно-кредитной сфере) не предполагаются, механизм корректировок не прописан.

Включение граждан или их представителей на всех этапах программы не предполагается.

Источники финансирования не всегда ясны, особенно в разделе «личные средства граждан». На что и как они будут тратиться, остается загадкой.

Единственный механизм обратной связи – ежегодный отчет заказчиков в Министерство сельского хозяйства и продовольствия, которое само выступает заказчиком-координатором программы, и последующий отчет в Совет Министров.

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

В апреле 2016 года негосударственная организация Priceseconomics опубликовала статью, озаглавленную «Какие страны наиболее / наименее посещаемы туристами?». В этой статье Беларусь была отнесена на 11 место среди наименее популярных у туристов стран. Тот факт, что государство, расположенное в Центральной Европе, по своей туристической привлекательности оказалось на уровне Нигера, Чада или Судана, вызвал серьезные дискуссии в Беларуси.

Два других факта способствовали активизации этих дискуссий. Во-первых, Беларусь посетил неожиданно небольшое число туристов во время проведения Чемпионата мира по хоккею в 2014 г. – 137,000 организованных туристов, что всего лишь на 0,5% больше, чем в 2013 г. К сожалению, из-за изменений в методологии сведения Национального статистического комитета за 2015 г. не могут рассматриваться как сравнимые.

Во-вторых, в 2015 г. Беларусь завершила выполнение Государственной программы по развитию туризма на 2011-2015 гг., на реализацию только части запланированных мероприятий которой было выделено 4299 миллиардов BYR. Учитывая эту сумму, можно ожидать либо более впечатляющих успехов, либо серьезного анализа причин провала. Основная цель – увеличение доходов от въездного туризма (как за счет роста числа туристов, так и за счет роста экспорта и выручки от оказания туристических услуг). Заложены отдельные показатели роста, но никакого обоснования этих цифр не приводится.

К сожалению, разработчики программы представили очень фрагментарный анализ туристической отрасли. Более того, и после завершения выполнения Программы власти не предоставили никаких целостных отчетов.

Тем не менее анализ тех частей Программы, по которым нам доступны конкретные числовые показатели, свидетельствует о том, что ее цели не были достигнуты.

Таблица ниже иллюстрирует эту мысль:

	2010	Планируемые результаты за 2015	Реальные результаты

Число поездок иностранных граждан в Беларусь	3 995 074	6 500 000	4 357 200
Число организованных туристов среди них	120 073	190 000	Нет релевантных данных, в 2015 г. Национальный статистический комитет изменил методологию
Экспорт туристических услуг (в млн. USD)	138.1	480.0 (+248%)	Нет релевантных данных из-за различия методологий, используемых в Программе и в статистике. Статистические данные показали рост +66%.
Общие доходы от оказания туристических услуг (в млрд. BYR)	616.57	1230	1130 (даже с учетом незапланированных девальваций белорусского рубля)

Официальные данные по численности организованных туристов могут служить прекрасным примером «гибкости» статистических показателей в Беларуси для подтверждения успехов усилий отдельных государственных органов. Так, в 2010-2014 гг. Национальный статистический комитет не включал в это число отдельные экскурсии, совершенные внутри страны. Однако, когда пришло время подводить итоги, эти экскурсии стали учитываться. Другими словами, турист, прибывающий, например, в Минск, который впоследствии посетил Брест и Гродно в составе экскурсий, учитывается статистикой трижды. Естественно, что по итогам 2015 г. Национальный статистический комитет насчитал 276 260 иностранных туристов, но многие из них были учтены несколько раз.

Программа содержит преимущественно описательные цели и показатели. Такие неточные выражения, как «изучить возможности, повысить уровень» или «провести обсуждения по вопросу» доминируют в мероприятиях Программы и/или в ожидаемых результатах. Много пунктов уделяется изучению «международного опыта». Некоторые положения и меры, описанные в программе, содержат явную тавтологию: «Определяющим условием повышения инвестиционной активности в сфере туризма должна стать эффективная инвестиционная политика регионов».

Имеющиеся же числовые показатели представляются сомнительными и плохо обоснованными.

Доминирование «круглых» чисел, отсутствие корреляции, а также исключительно линейный характер роста, независимо от временного периода, подкрепляют эти сомнения. Программа не содержит ни обоснований, ни калькуляций представленных показателей.

В некоторых ситуациях даже экономическая значимость этих показателей остается двусмысленной. Так, власти выделили 4299 млрд. BYR на выполнение только части мероприятий Программы. В то же самое время планируемый доход от экспорта должен был составить 4365 млрд. BYR.

Корреляция между различными показателями также вызывает вопросы. Сложно ожидать, что рост числа посетителей страны иностранными туристами на 163% приведет к росту экспорта туристических услуг на 348%. Ни текст самой Программы, ни скудная информация о ее выполнении, ни реальные результаты не позволяют предложить какие-либо объяснения этим цифрам.

Более того, Программа, разработанная на пятилетний срок, не содержит никаких серьезных механизмов корреляции мероприятий, которая учитывала бы нестабильную экономическую ситуацию в Беларуси. Большинство из запланированных результатов (таких как «развитие туристического рынка») практически не поддаются верификации и оставляют большое пространство для растраты денежных средств.

Программа практически полностью исключает какое-либо участие заинтересованных сторон. Органы государственного управления выступают в качестве заказчиков, разработчиков, исполнителей и даже потребителей Программы.

В то время как многие эксперты указывают на сложный визовый режим, неприемлемую систему регистрации иностранцев в миграционных органах и, в целом, недружественную по отношению к зарубежным туристам обстановку в стране, разработчики Программы не включили сотрудничество с МИД, МВД и Государственным пограничным комитетом. Естественно, частный бизнес вообще не был допущен к Программе. Инклюзивность каких-либо субъектов, помимо органов государственного управления, предполагается только в рамках общественных слушаний по обсуждению проектов актов законодательства.

Низкий уровень сервиса остается одним из основных источников жалоб в туристической сфере в Беларуси. Программа практически полностью игнорирует этот аспект, равно как и не предлагает рекомендации по его улучшению.

Система мониторинга и контроля также остается очевидно недоразвитой. Фактически Программа предполагает только одну форму мониторинга и контроля – ежегодные отчеты Министерству спорта и туризма и последующие отчеты последнему Совету Министров. Естественно, такая «само-отчетность» оборачивается низким уровнем исполнения и провоцирует слухи о коррупционном характере Программы.

Программа не содержит каких-либо ясных и разумных критериев для оценки ее выполнимости или эффективности. Учитывая экономическую и политическую ситуацию в Беларуси, любое среднесрочное планирование представляется невозможным. Доминирование «ручных» методов управления исключает постановку стратегических целей, разработку долговременных программ или достижение предсказуемых и обоснованных результатов.

Статистические данные подтверждают простую истину: развитие туризма в Беларуси требует всеобъемлющих и фундаментальных изменений, взаимодействия между государством и бизнесом. В противном случае, Беларусь рискует оказаться на уровне Нигера, Судана, Чада, Гвинеи и т.д. не только в тех аспектах, которые касаются туризма, но и в других сферах.

физически ослабленных лиц на 2011-2015 гг.

Представляется наиболее разработанной программой, хотя предполагаемая отчетность не отличается от программ, описанных выше. По сравнению с другими проанализированными программами, содержит более подробный анализ существующего (исходного) состояния дел с безбарьерной средой жизнедеятельности физически ослабленных лиц.

Многие ожидаемые результаты имеют описательный характер без количественных показателей (например, «увеличить количество низкопольного пассажирского транспорта, в том числе оснащенного специальным оборудованием для перевозки инвалидов-колясочников» и др.). При этом калькуляция планируемых расходов не представлена. С другой стороны, в программе указано большое количество мероприятий, не предполагающих количественных показателей, да и каких-либо конкретных результатов: «изучение возможностей», «рассмотрение на заседаниях исполкома» и т.д.

Лишь в отдельных мероприятиях программы предполагается консультация с целевыми группами программы.

Экспертные оценки госпрограмм по методологии IMACON (max=600)

	Туризм	Безбарьерная среда	Подсобные хозяйства
Эксперт 1	100	180	65
Эксперт 2	105	216	170
Эксперт 3	121	210	90
Среднее	109	202	108

Результаты оценки отобранных для анализа государственных программ

По методологии IMACON отобранные программы были оценены экспертами по следующим критериям:

1) Анализ ситуации и субъектов:

- а) Общий контекст и решаемая проблема
- б) Заинтересованные стороны

2) Цели и планируемые изменения

- а) Цели и результаты
- б) Качество планируемых изменений

3) Деятельность и ресурсы

- а) План действий

б) Эффективность действий

4) Система менеджмента и партнерство

а) Менеджмент

б) Партнерство

5) Мониторинг и оценка

а) Система мониторинга и оценки

б) Индикаторы и источники проверки оценки

6) Логика и методология протеста

а) Сбалансированность

б) Ценностные ориентиры

В результате проведенной авторами оценки отобранных государственных программ были получены следующие результаты.

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

По критерию «Анализ ситуации и субъектов» программа в сумме получила 18 баллов из 100. Было выявлено, что программой фактически не определена ключевая проблема, которой она посвящена и отсутствует логика причинно-следственных связей в обосновании необходимости ее реализации. Описываемые программой проблемы не имеют аналитического обоснования, отсутствует анализ внешних условий, имеющих отношение к реализации проекта. Заказчики программы представляют собственное мнение относительно мотивации и потребностей заявленных целевых групп, не подтверждая эти мнения конкретными данными. При этом представляется, что не решен вопрос доступа различных заинтересованных сторон к результатам, возникающим от реализации проекта. Логика продуктов и эффектов проекта относительно потенциальных потребителей не соответствует заявленным целям и задачам.

По критерию «Цели и результаты» программа в сумме получила 10 баллов из 100. Формулировка целей некорректна. Деятельность в рамках программы ведет к достижению отличных от представленных в проектом документе целей. В программе отсутствует соответствующий анализ рисков и допущений. Ожидаемые изменения не характеризуются с точки зрения их устойчивости по окончании реализации проекта. Сложно вывести прямую связь между проблемами и потребностями целевой группы и запланированными результатами проекта. Деятельность и способ ее организации вступают в конфликт с заявленными целями.

По критерию «Деятельность и ресурсы» программе был выставлен 21 балл из 100. Описанная в программе деятельность не соотносится с промежуточными результатами, а также не учитывает имеющиеся важные внешние условия в виде рисков и допущений. Планирование ресурсов в проекте не соответствует разработанному графику деятельности. Деятельность программы не носит ярко выраженного проектного характера. Фактически программа призвана обеспечить однотипную, периодически повторяющуюся деятельность. По описанию деятельности и набору промежуточных результатов невозможно вынести суждение о степени их эффективности. Приведенные действия и результаты не обеспечены индикаторами их эффективности. Фактически невозможно оценить соотношение между ресурсами и объемом деятельности и мероприятий.

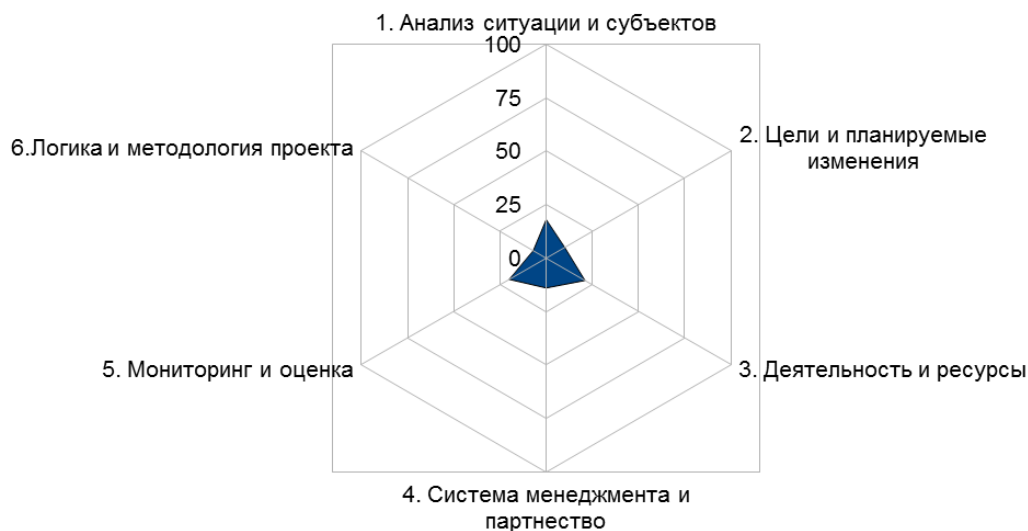
По критерию «Система менеджмента и партнерство» программой получено 14 баллов из 100. Описание механизмов принятия решений приведено формально, без подробностей, позволяющих судить о продуманности данного аспекта. В описании отсутствуют указания на уровень компетентности исполнителей в вопросах организации, руководства, управления, координации действий и информационного сопровождения. Разделение функций и ответственности между исполнителями туманно. Система коммуникации между исполнителями программы не проработана.

По критерию «Мониторинг и оценка» программа получила 20 баллов из 100. Планы по мониторингу программы носят примитивный характер и фактически сводятся к отчетам перед Советом Министров. При этом промежуточные и итоговые результаты не доводятся до граждан и субъектов хозяйствования и фактически носят закрытый, непубличный характер. Упоминание о системе мониторинга и оценки носит формальный характер и не обеспечено подробностями механизмов. Заложенные критерии и индикаторы успешности и эффективности не соответствуют параметрам SMART и QQTP. Источники данных для проверки показателей мониторинга и оценки субъективны, так как заявитель проекта имеет влияние на их содержание.

По параметру «Логика и методология проекта» программе выставлено 7 баллов из 100. Так, методологическое обоснование деятельности выглядит недостаточным, необоснованным. При этом отсутствуют какие-либо гипотезы, а также компоненты инноваций. Отсутствует какое-либо обоснование выбора того или иного подхода к организации реализации программы. Логика от целей к эффектам трудно проследить. Программа не дает уверенности в том, что запланированная деятельность приведет к достижению заявленных целей. Программа не предусматривает шагов по обеспечению равных прав для субъектов, имеющих отношение к программе, а формулировки и описания в тексте не позволяют их идентифицировать. Отсутствуют актуальные ценностные установки, являющиеся принципиальными для общества.

В совокупности программа получила 90 баллов из 600, что свидетельствует о низком качестве данного программного документа, а фактические результаты его реализации практически невозможно выявить, поскольку, как указывалось выше, данная информация не размещается в официальных источниках и предоставляется только по официальным запросам, которые должны содержать развернутое обоснование необходимости предоставления какой-либо информации (как правило, в очень усеченном варианте) об итогах реализации.

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



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

По критерию «Анализ ситуации и субъектов» программа в сумме получила 18 баллов из 100. Программой слабо определена ключевая проблема, решение которой потребовало принятие такой программы, «хромает» логика заложенных причинно-следственных связей. Описываемые программой проблемы имеют слабое аналитическое обоснование. Заказчики программы высказывают собственное мнение относительно предполагаемой мотивации и потребностей заявленных благополучателей, которыми фактически определено «население страны». Не решен вопрос доступа различных заинтересованных сторон к результатам, возникающим в следствие реализации проекта. Логика продуктов и эффектов проекта относительно потенциальных потребителей носит абстрактный характер.

По критерию «Цели и результаты» программа в сумме получила 12 баллов из 100. Формулировка целей достаточно абстрактна. В программе отсутствует соответствующий анализ рисков и допущений. Ожидаемые изменения не характеризуются с точки зрения их устойчивости по окончании реализации проекта. Сложно вывести прямую связь между проблемами и потребностями целевой группы и запланированными результатами проекта.

По критерию «Деятельность и ресурсы» программе был выставлен 31 балл из 100. Описанная в программе деятельность не соотносится с промежуточными результатами, а также не учитывает имеющиеся внешние условия в виде рисков и допущений. Планирование ресурсов в проекте не имеет экономического обоснования. В целом программа призвана обеспечить текущую деятельность государственных органов и организаций по развитию туризма и гостиничного бизнеса и, вероятнее всего, разрабатывалась под проведение чемпионата мира по хоккею как способ освоения бюджетных ресурсов. По описанию деятельности и набору промежуточных результатов невозможно вынести суждение о степени их эффективности. Приведенные действия и результаты не обеспечены индикаторами их эффективности.

По критерию «Система менеджмента и партнерство» программой получено 13 баллов из 100.

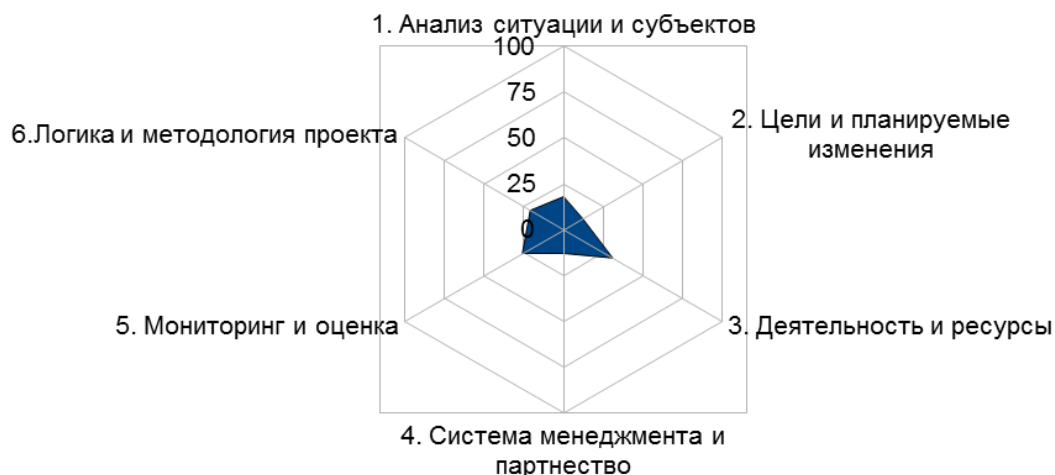
Описание механизмов принятия решений приведено формально, что не позволяет судить о продуманности данного аспекта. В описании отсутствуют указания на уровень компетентности исполнителей в вопросах организации, руководства, управления, координации действий. Разделение функций и ответственности между исполнителями также носит формальный характер, а система коммуникации между исполнителями программы не продумана.

По критерию «Мониторинг и оценка» программа получила 26 баллов из 100. Планы по мониторингу программы фактически сводятся к отчетам перед Советом Министров. В программе обозначены ответственные за мониторинг и оценку государственные структуры, но все они принадлежат к внутренним субъектам. Независимая оценка и мониторинг не предусмотрены. Роль заинтересованных сторон в процессах мониторинга и оценки не раскрывается в подробностях. Аналогично с другими анализируемыми программами промежуточные и итоговые результаты не доводятся до граждан и субъектов хозяйствования и фактически носят закрытый непубличный характер. Система мониторинга и оценки носит формальный характер. Заложенные критерии и индикаторы успешности и эффективности не соответствуют параметрам SMART и QCTP.

По параметру «Логика и методология проекта» программе выставлен 21 балл из 100. Методологическое обоснование способов реализации поставленных целей и задач фактически отсутствует. Отсутствует и обоснование выбора того или иного подхода к организации реализации программы. Программа не дает уверенности в том, что запланированная деятельность приведет к достижению заявленных целей. В программе отсутствуют актуальные ценностные установки, являющиеся принципиальными для общества.

В целом программа набрала в совокупности 121 балл из 600, что также, как и по предыдущей программе, свидетельствует о ее низком качестве, несоответствии мероприятий по ее реализации заявленным целям, о чем свидетельствует низкий уровень туристической привлекательности Беларуси по сравнению со странами со схожими социально-культурными особенностями.

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



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

По критерию «Анализ ситуации и субъектов» программа получила 37 баллов из 100. Программой в принципе зафиксирована основная проблема, но слабо описаны и проработаны ее причины и следствия. Описываемые проблемы имеют слабое аналитическое обоснование, отсутствует анализ внешних условий. В анализе заинтересованных сторон присутствует описание некоторых субъектов, однако их мотивация в реализации предлагаемого проекта описывается только в общих чертах. Ожидаемые изменения и результаты описаны с точки зрения целевых групп и благополучателей, но не проработаны и не описаны соответствующие механизмы их доступа к результатам проекта (например, из программы не ясно, будет ли обеспечен равный доступ к результатам реализации программы городских и сельских жителей).

По критерию «Цели и результаты» программа в сумме получила 34 балла из 100. При определении результатов проекта можно выделить планируемые продукты / услуги, однако есть проблемы с пониманием возможных эффектов от их использования. В программе отсутствует соответствующий анализ рисков и допущений. В содержании можно найти указания на инновационность проекта, а также устойчивость достигаемых результатов, однако в прямом виде такое описание недостаточно обосновано.

По критерию «Деятельность и ресурсы» программе было выставлено 38 баллов из 100. Запланированные результаты обеспечены планом конкретных мероприятий, однако набор и порядок этих действий, а также их ресурсное обеспечение не гарантируют достижения результатов. В программе присутствуют основные типы планов: календарь мероприятий, бюджет, однако график расходования средств носит не вполне проработанный характер. Многие строки по расходованию средств содержат пробелы. В программе присутствует описание предполагаемых результатов и индикаторов эффективности деятельности, однако

приведенные индикаторы являются недостаточными, чтобы гарантировать успешность достижения целей проекта. Мероприятия проекта предполагают точечное участие в них представителей целевой группы, однако не установлены способы такого взаимодействия.

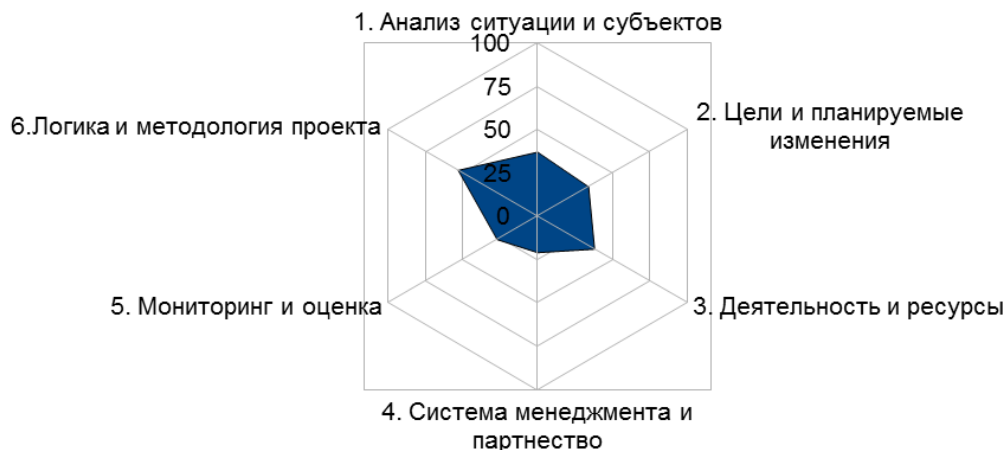
По критерию «Система менеджмента и партнерство» программой получен 21 балл из 100. Описание механизмов принятия решений формально, что не позволяет судить о продуманности данного аспекта. В описании отсутствуют указания на уровень компетентности исполнителей в вопросах организации, руководства, управления, координации действий. Разделение функций и ответственности между исполнителями также не проработано, равно как и система коммуникации между исполнителями программы. Содержатся лишь точечные указания на партнерские отношения между заинтересованными сторонами.

По критерию «Мониторинг и оценка» программа получила 27 баллов из 100. Как и в предыдущих программах, система мониторинга и оценки носит формальный характер и сводится к отчетности перед Советом Министров. Программой обозначены ответственные за мониторинг и оценку органы, которые, в свою очередь, являются заказчиками государственной программы. Описание роли заинтересованных сторон не раскрывается в подробностях. Аналогично с другими анализируемыми программами промежуточные и итоговые результаты не доводятся до граждан и субъектов хозяйствования. Заложенные критерии и индикаторы успешности и эффективности также не соответствуют параметрам SMART и QQTP.

По параметру «Логика и методология проекта» программе выставлено 53 балла из 100 — наилучший показатель по всем проанализированным программам. Методологическое обоснование способов реализации поставленных целей и задач фактически отсутствует. Обоснование выбора того или иного подхода к организации реализации программы не в полной мере проработаны (например, неясно, смогут ли проводимые мероприятия обеспечить заложенные показатели по количеству и качеству инфраструктурных объектов безбарьерной среды). Присутствуют в определенной степени логические связи между отдельными аспектами («цель – промежуточные результаты», «результаты – продукты /услуги»), но в то же время нет четкой логики причинно-следственных связей в рамках всей цепочки от решаемой проблемы к желаемым эффектам и изменениям. Трудно понять, насколько качественны индикаторы успешности реализации плана мероприятий. В программе прослеживаются отдельные способы работы с вопросами равноправия и отсутствия дискриминации, однако в описании слабо проработаны конкретные шаги и механизмы решения данного вопроса. В программе содержится описание норм и ценностей, которые продвигаются в рамках программы. Ценностные ориентиры и установки, актуальные в обществе, в большинстве своем обеспечены в программе реализационными механизмами. Условия реализации проекта в целом позволяют учесть интересы людей с ограниченными возможностями.

В общей сложности программа набрала 210 баллов из 600, что является лучшим результатом из анализируемых программ. Программа наиболее логично и четко выстроена. Однако многие мероприятия направлены на совершенствование законодательства и изучение опыта и практики, что не позволяет в полной мере оценить эффективность предлагаемых мер. Так же, как и в отношении иных программ, существенным недостатком является отсутствие предоставления общественности отчетов о реализации программы.

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



Выводы и рекомендации:

1. Изменение подходов 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).

Рекомендации по совершенствованию системы мотивации государственных служащих в Беларуси

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.

Отправной точкой нашего рассмотрения станет анализ нормативно-правовой базы, прежде всего — Закона «О государственной службе в Республике Беларусь».

Следует учитывать, что есть определенные различия между государственными должностями, включенными в различные кадровые реестры (Главы государства Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, областных и Минского городского исполнительного комитета). Относительно стимулирования таких работников рассматриваемый Закон не содержит отдельных положений, однако практика показывает, что такие особые механизмы, отличные от стимулирования других категорий госслужащих, существуют. Так, например, некоторые СМИ указывают на то, что у ряда высших должностных лиц наблюдается явное превышение расходов над доходами, в частности, владением дорогой недвижимостью или

дорогими аксессуарами, например, часами.

Пункт 1.7 статьи 20 Закона прямо фиксирует право государственного служащего на заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом Законом и иными законодательными актами. Однако исчерпывающего перечня способов этого дополнительного стимулирования труда государственных служащих в законодательстве нет. Статья 20, посвященная правам государственного служащего, вообще очень примечательна, так как за исключением права на отставку (п.1.16) не прописывает каких-либо специфических прав исключительно для работников этой сферы.

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.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. 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. То есть, класс присваивается госслужащему в зависимости от занимаемой должности, причем многим должностям соответствует «вилка» классов. Даже при серьезном понижении должности, если это произошло не в рамках дисциплинарного взыскания, госслужащий сохраняет присвоенный ему ранее класс.

Продвижение государственного служащего по карьерной лестнице зависит как от занимаемой должности, так и от штатного расписания структурного подразделения и является советско-номенклатурным по своей сути. Другими словами продвижение специалиста зависит почти полностью от поддержки непосредственного или вышестоящего начальника.

Каждая должность предполагает присвоение того или иного класса, однако, как правило, имеются «вилки» в соотношении должностей и классов, то есть, должность может предполагать 4-й/3-й класс. Класс не только предполагает особую надбавку за классность (устанавливается Президентом Республики Беларусь), но с ним напрямую связана надбавка за сложность и напряженность труда. Таким образом, повышение класса, даже не связанное с переводом на другую должность, может повысить материальное вознаграждение госслужащего за работу. Кроме того, в корпоративной культуре госслужащих классы часто служат мерилем места (статуса) того или иного чиновника в иерархии системы государственного управления, что можно рассматривать и как нематериальную форму поощрения.

Так, например, главный специалист в райисполкоме и главный специалист в облисполкоме – две разные по статусу должности, которым соответствуют разные классы. Их отличают различные должностные обязанности и степень ответственности, а внешним проявлением этого различия как раз и выступают классы. Классы играют еще большую роль при сопоставлении иерархии в различных по профилю органах государственного управления. Особую актуальность такая градация приобретает при отсутствии прямого подчинения одной организации другой. Так, известно о случаях, когда возмущение военнослужащих вызывал

тот факт, что при приеме на госслужбу в гражданские органы власти, формально полученные воинские звания не учитываются, хотя сама воинская служба провозглашается одной из форм государственной службы.

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.

Также некоторым препятствием можно считать оговариваемый в Законе минимальный промежуток времени (от одного до трех лет в зависимости от класса), который должны пройти между присвоениями классов. Он на юридическом уровне не действует для присвоения классов с 3-его по высший. В отношении других классов на практике он может не соблюдаться, тем более что законодательство содержит оговорку о возможности досрочного повышения в классе.

Нельзя сказать, что это незначительное препятствие, так как, безусловно, досрочное повышение в классе не может носить массового характера (возможны вопросы со стороны контролирующих органов, вышестоящего начальства, а также возникнут проблемы с финансированием того органа государственного управления, который будет злоупотреблять этим правом). Кроме того, п.1.4 статьи 13 «Порядок присвоения классов» предполагает, что досрочное повышение в классе может быть произведено один раз за период нахождения государственного служащего на государственной службе. Повышение в классе происходит по результатам заседания специальной комиссии на основании представления кадровой службы, подписанного руководителем организации.

Система классов используется также и для дисциплинарного наказания государственных служащих, так как законодательством предусмотрена возможность понижения в классности (но не более, чем на один класс). Кроме того, до снятия дисциплинарного взыскания не разрешается представление государственного служащего к очередному классу. Эти нормы реально применяются и, по-видимому, играют достаточно существенную роль в обеспечении контроля и управляемости над сотрудниками того или иного органа государственного управления. Механизм принятия этих решений в Законе четко не прописан, по-видимому, разнится от органа к органу. Как правило, реальное решение принимается единолично руководителем органа государственного управления, но в ряде организаций им может быть придано коллегиальное оформление через принятие решений одной из комиссий, создаваемых при органах госуправления, например, аттестационной комиссией при прохождении государственным служащим аттестации. Заработная плата между госслужащими 12-го и 1-го класса может отличаться в 8-10 и даже более раз (большое значение будет оказывать премия, которая у руководителя, естественно, гораздо выше).

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 предрешенным результатом. Кроме того, решение аттестационной комиссии носит рекомендательный

характер, а окончательное решение принимает руководитель государственного органа. Государственные служащие, имеющие высший класс, освобождаются от прохождения аттестации.

Также особый порядок аттестации предусмотрен для лиц, входящих в Кадровый резерв Главы государства. Этот порядок не прописан в Законе, а сама аттестация де-факто принимает форму продления или непродления контракта. Несмотря на то, что Закон прописывает этот особый порядок аттестации, его механизм в открытых документах не определен.

Еще одним механизмом стимулирования госслужащих может служить такая практика, как отставка. На отставку могут рассчитывать лица, имеющие стаж работы не менее 30 лет для мужчин (25 лет для женщин), из которых не менее 20 лет были проведены на госслужбе. Отставка связана с другим механизмом (подробно описан ниже) пенсионного обеспечения, а также предоставления некоторых других благ, которые, как предполагал законодатель, стимулировали бы госслужащих оставаться на своем месте даже в условиях получения более заманчивого с точки зрения оплаты труда предложения от организаций, не связанных с государственным управлением. Так, действительно госслужащий может рассчитывать на пенсию в размере от 40% до 50% от его заработной платы. Кроме того, как и в целом по Беларуси, реальное начисление пенсии для вышедших в отставку госслужащих или госслужащих, получающих пенсию за выслугу лет, зависит от множества условий, поэтому требует отдельного рассмотрения в каждом конкретном случае. Тем не менее остается бесспорным тот факт, что в среднем пенсия государственных служащих приблизительно в два раза выше, чем средняя пенсия в стране (по итогам 2015 г. – около 2,7 млн рублей).

Однако не совсем ясно, насколько такая мера является стимулирующей для молодых госслужащих, которые далеко не всегда задумываются о пенсии, а если и задумываются, то гораздо лучше многих обычных людей осознают печальные перспективы солидарной пенсионной системы в демографических условиях Беларуси.

На основании статистических данных можно предположить, что долговременные преимущества имеют относительную привлекательность для государственных служащих. Текучесть кадров⁸ по итогам 2014 г. составила 6,2% и увеличилась, по сравнению с предыдущими годами, на 2 процентных пункта, что характеризует снижение престижа государственной службы. В качестве примера можно взять кадровую ситуацию в облисполкоме и райисполкомах Минской области в 2011-2015 гг.⁹ Так, в 2015 г., по сравнению с 2011 г., сократилась только текучесть кадров в категории «руководители» (с 29 до 20 единиц). В категории «главные специалисты» этот показатель не изменился (37 единиц), а в категории «специалисты» - увеличился (с 29 до 31 единиц). Однако если принять во внимание, что штатное расписание органов госуправления к 2015 г., по сравнению с 2011 г., сократилась, то текучесть кадров возросла по всем категориям, причем возросла значительно.

Однако, по сравнению с рядом европейских стран, это, по-видимому, не очень большой показатель. В Латвии за аналогичный период текучесть кадров составляла от 6% до 8%, но в

⁸ Специальный показатель, о способах исчисления которого в Беларуси можно прочитать здесь: <http://www.spok.by/izdaniya/ya-spok/analiz-tekuchesti-kadrov-kak-instrument-0000000>; <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic03/text451/index2.htm>

⁹ На основании областной программы «Кадры 2011-2015 гг.»

некоторых министерствах доходила до 18-20%¹⁰. В Албании около 25% госслужащих хотели бы уйти со своих должностей. В Украине до 2014 г. текучесть кадров на госслужбе составляла около 20%, в Венгрии – от 10% до 50%, в зависимости от уровня службы. В Латвии за аналогичный период текучесть кадров составляла от 6% до 8%, но в некоторых министерствах доходила до 18-20%¹¹. Проблемы с текучестью кадров на государственной службе отмечаются в Чехии, Словакии и т.д.¹². Однако при оценке этого показателя в странах ЕС следует учитывать возможности частного сектора, а также трудоустройства в других странах-членах ЕС, что практически неприменимо для Беларуси. Можно предположить, что в белорусской экономической модели возможности для трудоустройства вне государственной службы/бюджетной сферы все же в силу многих факторов либо ограничены, либо непривлекательны. Особенно это актуально для работников, не проживающих в Минске, и, в меньшей степени, в областных центрах. Кроме того, как будет показано ниже, значительную часть занятых на госслужбе в Беларуси составляют те люди, которые не имеют особого выбора для трудоустройства. Это обстоятельство становится особенно актуально с ухудшением ситуации на рынке труда за последние два года.

Помимо оснований для отставки стаж государственной службы является основанием для начисления дополнительных (небольших) надбавок и получения дополнительных двух и затем еще четырех календарных дней отпуска. Однако в целом это общая практика для всего государственного сектора в Беларуси. Как особая мера стимулирования эта надбавка может рассматриваться только в контексте ее связанности с государственной службой, что опять же должно было удерживать чиновников от перехода в организации, не связанные с государственным управлением.

Гарантии материального обеспечения госслужащих носят, в целом, обычный для страны характер. Единственным исключением (тем не менее имеющим аналоги во многих коммерческих организациях) является выплата к отпуску пособия на оздоровление в размере двух окладов.

В целом, что касается материального вознаграждения государственных служащих, необходимо отметить, что среднемесячная заработная плата государственных служащих на 13% выше среднемесячной заработной платы работников по стране. Зарботная плата специалистов нижнего и среднего звена существенно отличается от заработной платы государственных служащих высшего звена. Самыми высокооплачиваемыми в системе госуправления ожидаемо являются «силовики»: сотрудники министерств обороны, внутренних дел и чрезвычайных ситуаций.

Изменение номинальной начисленной заработной платы по виду экономической деятельности «государственное управление» в 2000-2013 гг. имело следующую динамику:

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

¹⁰ <http://rusevik.ru/obschestvo/29323-goskancelyariya-tekuchest-kadrov-v-gosupravlenii-slishkom-velika.html>

¹¹ <http://rusevik.ru/obschestvo/29323-goskancelyariya-tekuchest-kadrov-v-gosupravlenii-slishkom-velika.html>

¹² http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf

Государственное управление, тыс. руб.	73,3	678,3	1010,4	1160,1	1231,3	1496,0	2156,0	4022,3	5899,2
К средней з/п по стране, %	124,3	146,3	145,6	133,6	125,4	122,9	113,5	109,4	117
Среднегодовой курс USD, руб за 1 доллар	799,7	2155,1	2148,9	2149,4	2 803,3	2 993,7	5 605,8	8 335,9	10215,5
З/п госуправления в долларах США	92	315	470	540	439	500	385	483	577

К сожалению, последние официальные издания (сборник «Труд и занятость в Республике Беларусь») содержат полную необходимую информацию о зарплате в государственной службе только по 2013 г. Однако опрошенные нами госслужащие отмечают, что, по их оценкам, средняя зарплата на госслужбе составляет около 7-7,5 млн рублей. В феврале 2016 г. номинальная начисленная среднемесячная заработная плата в Республике Беларусь составила 6615,7 тыс. рублей. Таким образом, средняя зарплата госслужащих составила около 113-114% от среднемесячной по стране, а в долларовом эквиваленте упала до 350-390 долларов США.

Весьма скудным, по нашему опыту, выглядит арсенал поощрения государственных служащих: благодарность, единовременное денежное вознаграждение, награждение ценным подарком, досрочное присвоение очередного класса.

Как уже отмечалось, наиболее привлекательным в этом списке выглядит досрочное присвоение очередного класса. Всевозможные благодарности и грамоты, как следует из нашего опыта, не пользуются в среде госслужащих особым авторитетом по той простой причине, что они не являются никакой гарантией ни для дальнейшего продвижения по службе, ни для защиты от возможной опалы.

Единовременное денежное вознаграждение (не следует путать с премиями), как правило, сводится к небольшим выплатам всем сотрудникам по поводу государственных праздников.

Определенным механизмом стимулирования можно считать несколько больший, чем в среднем по стране, трудовой отпуск – от минимальных 28 дней до максимальных 32 дней после десяти лет стажа.

Одним из наиболее значимых факторов стимулирования, достаточно обтекаемо сформулированным в Законе, является право на особое медицинское обслуживание, так называемую «лечкомиссию» (официально – государственное учреждение «Республиканский клинический медицинский центр»). Однако далеко не все госслужащие имеют право на обслуживание в этом учреждении, а президент А.Г. Лукашенко неоднократно выступал с высказываниями о необходимости передачи «лечкомиссии» городским властям. Не ясно, какие категории госслужащих будут к ней прикреплены. Следует учитывать, что стоимость амбулаторно-поликлинического обслуживания на 2016 год для граждан Республики Беларусь в «лечкомиссии» относительно невелика – около 1200 долларов США в эквиваленте (правда, следует отметить, что в валютном эквиваленте она постоянно возрастает). То есть, к средней зарплате госслужащих в месяц можно добавить еще 100 долларов США за медицинское обслуживание. Справедливости ради, следует отметить, что госслужащие, имеющие право на «лечкомиссию», прикрепляются к ней вместе с близкими членами семьи.

Механизмы так называемого «негативного» стимулирования также прописаны в Законе (преимущественно, в главе 8 «Ответственность за нарушение законодательства о государственной службе») и, в целом, за исключением понижения в классе, носят обычный для остальных категорий работников характер (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с занимаемой должности, снижение или лишение премии и т.д.).

Достаточно размытый характер носят основания для прекращения государственной службы (прописаны в статье 40), если рассматривать их в контексте так называемого «негативного» стимулирования. Их можно разделить на две группы: связанные с прямым нарушением законодательства и связанные с нарушением неких неписанных этических установок.

К первой группе можно отнести прекращение госслужбы в результате зафиксированного несоблюдения ограничений, связанных с госслужбой, разглашения сведений, составляющих государственные секреты, вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

Ко второй группе можно отнести неудовлетворительный результат предварительного испытания (если таковое имело место при приеме на работу) и грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе (как правило, проступок, совершенный не в связи с выполнением служебных обязанностей, например, хулиганство в общественном месте)¹³.

В то время, как первая группа оснований имеет более-менее объективный характер и предполагает прямое нарушение закона, которое в идеале может зафиксировать соответствующий контролирующий орган или общественность (правда, увольнение с госслужбы из-за факта, зафиксированного общественностью, практически нереальный случай в современных белорусских условиях), вторая группа оснований носит крайне размытый характер и фактически остается на усмотрение вышестоящего руководства.

¹³ http://media.miu.by/files/store/items/uj/8/urjournal_8_2006_5.pdf

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, по нашему опыту, наиболее оптимальной формой деятельности становится приход на работу и перекладывание ответственности друг на друга.
- Существует огромная 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.
- Таким образом, в сфере стимулирования и мотивации госслужащих руководство республики отвергает концепцию New Public Management. 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».

Как отмечалось выше, такая позиция имеет право на существование и достаточно широко распространена в мировой практике государственного управления. Однако, чтобы стать эффективным механизмом мотивации госслужащих, такой подход должен сопровождаться выполнением ряда условий: конкретное участие конкретного чиновника в выработке политического курса страны; наличие определенной гибкости и свободы в принятии решений, отсутствие детальной регламентации своих действий; соблюдение принципа социальной справедливости.

К сожалению, эти параметры поддаются слабой объективной оценке. В европейской практике их измерение происходит путем анкетирования, которое практически невозможно провести в Беларуси. Однако некоторую оценку им дать можно. Исследователи¹⁴ отмечают, что в государствах с авторитарным режимом круг лиц, реально влияющих на выработку политического курса страны, очень небольшой. Речь даже идет не о демократических процедурах, а об отстранении большей части государственного аппарата, который воспринимается как инструмент выполнения уже принятых политических решений. Чиновники, поступающие на госслужбу, чтобы принести пользу своей стране, сталкиваются с ситуацией, когда их энтузиазм остается невостребованным, а в худшем случае, даже наказуемым.

Так, в Беларуси существует достаточно развитая система оценки труда чиновников, основанная, преимущественно, на выполнении прогнозных показателей. Фактически речь идет о системе менеджмента, обычного для коммерческого сектора. Однако методы стимулирования в корне отличаются от методов стимулирования, принятых в коммерческих

¹⁴ Из последних исследований см., например: Budgeting in Authoritarian and Democratic Regimes – <https://www.unc.edu/~fbaum/papers/ComparativeBudgets-CAP-2015.pdf>

компаниях. Более того, как было отмечено выше, по размеру и уровням бонусов госслужба серьезно проигрывает бизнесу. Соответственно, в условиях отсутствия других способов мотивации идет перетекание квалифицированных и идейных сотрудников в коммерческие компании. На госслужбе остается либо невостребованные в других организациях кадры, либо сотрудники, стремящиеся к злоупотреблению своим служебным положением. Конечно, остается справедливым вопрос – насколько действия госслужащих могут повлиять на достижение прогнозных показателей (в отличие, скажем, от количества продаж или объема контрактов), не имея достаточных полномочий в выборе средств достижения?

Следует подчеркнуть основную проблему в практике стимулирования госслужащих в Беларуси: слишком большая роль государства с нечетко прописанными полномочиями создает условия для высокой коррупции в стране. Можно предположить, что зачастую реальное стимулирование, реальные причины, побуждающие людей приходить, оставаться и продвигаться на госслужбе, зачастую связаны не с юридически декларируемыми целями, преимуществами (привилегиями) и ограничениями, а с открывающимися коррупционными возможностями.

Сама система госуправления в Беларуси стимулирует эту ситуацию.

Во-первых, практика назначения. Как правило, назначаемый руководитель (провозглашаемый доверенным лицом президента) получает карт-бланш на формирование коллектива подчиненной ему организации, и, скорее всего, стремится наполнить ее лояльными ему людьми. Это усугубляется требованием для поступающего на госслужбу иметь рекомендации от крупных чиновников, а также неразвитостью кадрового резерва (который не работает так, как предполагалось, то есть, нет устойчивой практики замещения вакансий из резерва, целенаправленной подготовки лиц, состоящих в резерве и т.д.) в стране.

Несмотря на имеющуюся систему аттестации госслужащих, она зачастую носит формальный характер (хотя и предполагаются возможности для апелляции) и не может гарантировать чиновнику его место. В результате формируется система «патрон-клиент» на основе, как правило, объективных факторов (выходцы из одной местности, выпускники одного университета, общее место службы или род войск и др.).

Во-вторых, несовершенство белорусского законодательства, примат политической воли над законом, непрозрачность всей системы госуправления обуславливают успех того или иного руководителя почти исключительно за счет его умения наладить неформальные связи как по вертикали, так и по горизонтали.

В-третьих, практика ручного управления, реализуемая только за счет сложившейся и спаянной чиновничьей группировки на том или ином уровне. Сработавшийся уже со своей командой руководитель естественным образом перемещает эту команду вслед за собой.

В-четвертых, явление, которое мы можем в целом обозначить как «де-профессионализация» многих сфер государственного управления, связанная с дешевыми энергоресурсами и усугублением экономической зависимости от их использования и перепродажи. Связанное с этим снижение персональной ответственности способствует формированию группировок на основе лояльности к тому или иному руководителю, а не на основе профессиональных качеств. Вероятно, также имеет значение тот факт, что нет необходимости тщательно прорабатывать управленческие решения до их принятия (например, в соответствии с методикой регулирующей оценки воздействия)

Двойственность иерархичности (по линии министерств и исполкомов) власти, а также приоритет личностных неформальных связей в отношениях между местной властью и центром приводят к усилению «клановости» на местах, так как успешность руководителя в большей

степени зависит от его умения «договариваться» с представителями различных вертикалей в его регионе, что необходимо для решения многих вопросов, включая и вопросы финансирования.

Необходимость согласования основных решений (а не только законопроектов) Совмина в Администрации президента приводит к возникновению лоббистов тех или иных направлений среди руководства Администрации. Соответственно, многие решения обуславливаются не потребностями страны, а весом того или иного чиновника среди высшей номенклатуры. В качестве примера можно привести А. Тозика, который активно лоббировал интересы КНР, причем уже даже президент был вынужден признать¹⁵, что в белорусско-китайских отношениях немало проблем, а возникающие вопросы решаются, исходя из интересов Поднебесной.

Практически невозможной является и налаживание диалога чиновников с потребителями их услуг, который в европейской практике выступает как один из ключевых элементов мотивации. В авторитарных государствах такой диалог воспринимается не только как нечто ненужное (система госуправления фактически неподотчетна населению), но и как вредное явление, одним из негативных последствий которого может быть возникновение политической конкуренции действующему лидеру. Более того, типичной является ситуация, при которой лидер принимает ответственность за все успехи проводимой в стране политики, в то время как ответственными за неудачи становятся чиновники. Разнообразные книги жалоб, горячие линии являются одним из способов мониторинга настроений в обществе, а также одним из механизмов дать людям возможность «выпустить пар».

Социологические данные хорошо иллюстрируют это положение дел в Беларуси. По данным НИСЭПИ за декабрь 2012 г., 47,6% белорусов считают, что чиновники глухи к нуждам людей, потому что за ними нет контроля сверху. Еще 37% жалуются на глухоту государственных служащих, но по причине отсутствия демократического контроля снизу. По сравнению с этими цифрами, число тех, кто считает, что чиновники реально помогают людям в решении их проблем, выглядит чересчур малым – лишь 14%. На вопрос о том, «как Вы расценили бы людей, находящихся сейчас у власти» (НИСЭПИ, июнь 2011 г.), большинство белорусов отвечают, что «это люди, озабоченные только своим материальным благополучием» – 45,1%. «Честными, но малокомпетентными людьми, не знающими, как вывести страну из экономического кризиса» руководителей, считают 16,4%.

В Беларуси уже предпринято несколько попыток провести анализ мотивации госслужащих, в том числе в рамках работы «Реформа системы госуправления в Беларуси», проведенной «Либеральным клубом», а также пилотного исследования СИМПА/БИПАРТ «Что мотивирует государственных служащих в Беларуси: не в деньгах счастье»¹⁶ и последующего исследования этой организации «Что управляет теми, кто управляет государством»¹⁷. По заказу этой организации выполнено и исследование одного из участников данной работы под названием «Механизмы стимулирования государственных служащих в Беларуси: как

¹⁵ 25 августа 2014 г. http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI21_2014ru.pdf и 14 февраля 2014 г. http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_FPI18_2014ru.pdf

¹⁶ http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/pilotnoe_issledovanie_motivacii_gosudarstvennyh_sluzhashchih_v_belarusi_bipart.pdf

¹⁷ http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/brif_issledovaniya_motivacii_gosudarstvennyh_sluzhashchih_v_belarusi_opros_bipart.pdf

совместить несовместимое?», которое главным образом и легло в основание данной главы.

Выводы:

В Беларуси распространена типичная для многих государств практика особой мотивации и стимулирования работников, занятых в системе государственного управления. Использование рыночных механизмов, принятых в коммерческом секторе, считается, как минимум, не совсем подходящим для госуправления, имеющего специфические, зачастую не поддающиеся монетизации цели. Компенсацией материальным факторам стимулирования должны стать элементы нематериального характера, связанные с особым статусом госслужбы и спецификой лиц (в том числе и на уровне их психологии), желающих работать в этом секторе.

До 2013 года официальное материальное вознаграждение госслужащих сокращалось, адекватной компенсации потерь предложено не было. Разворачивание социально-экономического кризиса в стране с 2014 года увеличивает интерес к госслужбе как к источнику стабильного и относительно приемлемого источника дохода, особенно для кадров, обладающих низкой конкурентоспособностью на рынке труда.

Специфика политического развития Беларуси оборачивается фактической невозможностью эффективно использовать нематериальные факторы мотивации и стимулирования.

Парадоксально, но фактически в Беларуси система мотивации и стимулирования госслужащих очень близка к принципам New Public Management, однако бонусы носят преимущественно неофициальный или коррупционный характер, а решение об их «начислении» принимает покровитель того или иного чиновника в соответствии со сложившейся теневой практикой в той или иной сфере. Многие факты свидетельствуют о том, что это осознанное решение властей, направленное на политическую консолидацию чиновников, укрепление их зависимости от нынешнего руководства страны.

Рекомендации

1. Признать, что дальнейшее сокращение госаппарата и эксперименты с перераспределением высвободившихся средств являются 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. Рекомендовано отказаться от этой распространенной в Беларуси практики.
2. Необходимо не только повысить зарплату госслужащим, но и сосредоточиться на разработке четких показателей, по результатам которых начисляются бонусы. Частично эта система разработана и внедрена в Беларуси, но даже в неполноценном виде на практике она работает избирательно. Это связано с приматом политических/патрональных соображений, нечеткостью отдельных критериев, их избыточностью, слабой прозрачностью доходов чиновников, неразвитой антикоррупционной политикой.
3. Монетизировать существующие льготы и привилегии, рассмотреть возможность внедрения элементов долгосрочной системы бонусов для высших управленцев, по типу «золотых парашютов».

3. 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 эшелонах 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 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. 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»¹⁸.

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

18

См.,

например:

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

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 Беляева¹⁹, формально белорусское законодательство содержит ряд общепризнанных инструментов для предотвращения коррупции и борьбы с ней. 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 раскрытие нет. По мнению 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, подчеркивает²⁰, 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 дебюрократизация, упрощение административных процедур и повышения транспарентности системы государственного управления – наиболее действенные методы антикоррупционной политики. Все это

¹⁹ <http://liberalclub.biz/> Первоочередные меры для улучшения антикоррупционной политики

²⁰ <http://liberalclub.biz/> две-угрозы-нового-закона-о-борьбе-с-ко/

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 сферы²¹:

- 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.

²¹ <http://liberalclub.biz/> первоочередные-меры-для-улучшения-ан/

4. Инклюзивность и подотчетность

В данном разделе рассматриваются два тесно связанные друг с другом принципа хорошего управления (good governance): подотчетность и инклюзивность. В соответствующих подразделах будут 1) рассмотрены качества институтов государственного управления и процедур управления, повышающие их подотчетность и инклюзивность, 2) проанализирована и дана оценка ситуации в государственном управлении Беларуси с точки зрения реализации данных принципов, 3) даны рекомендации по расширению и углублению реализации данных принципов при реформе государственного управления в стране.

Составляющие данных принципов будут рассмотрены на основании и в свете рекомендаций руководства «Принципы публичного администрирования для стран Европейской политики соседства». ²² Это руководство разработано в рамках программы SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), 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 ²³. В то же время, оценка деятельности белорусского правительства 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). ²⁴ При всей своеобразности методики построения индекса ее использование дает возможность сравнить показатели Беларуси с другими странами в регионе.

Принцип подотчетности

Подотчетность в современном государственном управлении понимается, как правило, как взаимодействие четырех типов акторов ²⁵: граждан, избираемых ими политиков, государственных чиновников и надзорных институтов. Граждане требуют подотчетности от политиков, за которых они голосуют на основании предлагаемой им программы (это называется политической подотчетностью). В свою очередь избранные политики требуют подотчетности от государственных чиновников, которые осуществляют предоставление публичных услуг (это называется бюрократической подотчетностью). Таким образом, чиновники подотчетны гражданам через избранных последними политиков — это называется

²² The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf>

²³ См., например, OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, chapters 2-3

²⁴ WGI: Country Data Report Belarus <http://info.worldbank.org/governance/wgi/c25.pdf>

²⁵ World Bank, “World Development Report: Making Services Work for Poor People”, 2003.

«долгим путем подотчетности».

В противовес «долгому пути», «короткий путь» (он еще называется социальной подотчетностью) заключается в том, что граждане напрямую взаимодействуют с государственными служащими и формируют тем самым подотчетность: например, родители требуют подотчетности от учителей и администраторов в сфере образования, фермеры — от чиновников в сфере сельского хозяйства, пациенты — от администраторов в сфере здравоохранения и так далее. Социальная подотчетность может использовать один из трех механизмов: 1) граждане добиваются подотчетности непосредственно там, где оказываются услуги, 2) граждане добиваются подотчетности путем влияния на управленческий уровень организации как главную движущую силу организационной культуры, 3) граждане мобилизуют формальные надзорные органы и другие органы, поддерживающие баланс между ветвями власти, как то: суды, аудиторские организации, правозащитные комиссии и организации и так далее (горизонтальная подотчетность). Эта «цепочка» подотчетности позволяет общественным интересам направлять работу государства.

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. Потому что, 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.

Согласно упомянутому выше Руководству SIGMA²⁶, 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,

²⁶ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016, раздел 4, стр. 30

информатизации и защите информации»²⁷ 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»²⁸, 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 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

²⁷ Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-3 «Об информации, информатизации и защите информации» <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1552>

²⁸ 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>

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 2015²⁹», проведенному Центром правовой трансформации (Lawtrend), на сайтах республиканских исполнительных органов власти в Беларуси представлено менее 40% требуемой законом информации.

Рекомендации:

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 такой информации должен включать в себя демонстрацию трех необходимых признаков такой информации³⁰:

²⁹ «Республиканские органы исполнительной власти онлайн 2015», Центр правовой трансформации Lawtrend <http://www.lawtrend.org/information-access/respublikanskie-organy-ispolnitelnoj-vlasti-onlajn-2015>

³⁰ 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>

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.

Реализация данных рекомендаций, несомненно, 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».

Практика показывает, что целый спектр общественно значимой информации, связанной, например, с методиками расчета административной нагрузки, с теми или иными государственными требованиями к бизнесу, иными расчетами, 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.

Рекомендации:

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.

Рекомендации:

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 системы³¹, 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».

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»³² 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.»³³

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-

³¹ Бюджетный кодекс РБ, Статья 8.1.4 http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0800412#load_text_none_1_

³² Belarus Public Finance Management Modernization Project <http://www.worldbank.org/projects/P146997?lang=en>

³³ 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/>

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 органов.

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 исследованию³⁴, 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.

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% 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 расчетов 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 государственные органы и бюджетные организации размещать свои бюджеты там, где они будут доступны гражданам вместе с другой информацией и структурах и функциях

³⁴ 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-sostavlyatsya-i-tratitsya-gosudarstvenny-j-byudzheth>

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 (включенности) – 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, который позволяет обществу активно участвовать в процессе и координировать различные взгляды внутри администрации.³⁵

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.

Общественность должна получить конкретную и полную информацию о том, какие цели преследует тот или иной НПА и какие альтернативные пути достижения данных целей были проанализированы при его разработке.

Государственный орган, ответственный за разработку НПА, должен иметь достаточное время для получения, анализа и принятия решений по замечаниям, поступившим в ходе консультаций.

Окончательный проект НПА должен включать в себя отчет об общественных консультациях – перечень поступивших предложений и принятое решение с обоснованием по каждому из них.

В то же время, в законодательстве Республики Беларусь нет четкого указания на то, каким образом общественность может принимать участие в разработке государственной политики или НПА.

³⁵ Ключевые идеи опираются на The Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries, SIGMA, May 2016, раздел 2, стр. 19

В соответствии со ст. 40 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы; государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок; отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным. Порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами, а также порядок их рассмотрения установлен Законом Республики Беларусь от 18.07.2011 №300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Согласно мнению государственных экспертов, обращения граждан в системе белорусского государственного управления выполняют как минимум три важные функции. Во-первых, обращения являются средством защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Во-вторых, что более релевантно в рассматриваемом принципе инклюзивности, это форма реализации конституционного права на участие в управлении государством, и, следовательно, одна из форм выражения народовластия, демократии. И, в-третьих, что вновь относит нас к теме инклюзивности, обращения — это средство обратной связи, выражение реакции народа, населения на решения, принимаемые государственной властью.³⁶

Действительно, белорусские власти уделяют много внимания вопросу эффективной работы с обращениями граждан. В Директиве Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата» обращено внимание на обеспечение доступности, простоты, оперативности в решении насущных проблем каждого человека. В случае неясности или нечеткости предписаний правового акта решения должны приниматься исходя из максимального учета интересов граждан.

В целях упорядочения в государственных органах, государственных и иных организациях работы с обращениями граждан и юридических лиц, поступившими в ходе «горячих линий» и «прямых телефонных линий» принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.07.2012 № 667 «О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц».

Вопрос «тотальной де бюрократизации» в отношении обращений граждан часто звучит и в публичных выступлениях высших чиновников. Так, в начале 2015 года новоназначенный руководитель президентской администрации Косинец заявил: «Де бюрократизация должна быть всеобщей, то есть тотальной, касаясь вопросов управленческого аппарата любого уровня: начиная от правительства и завершая районными исполнительными комитетами. – Каждое обращение гражданина должно быть оценено, взвешено и проанализировано, а со стороны чиновников в этом плане не должно быть никаких промахов. – Любая, даже самая мелкая проблема, которая возникает у граждан, должна решаться своевременно и быстро.»³⁷

В марте 2015 года президентская директива от 2006 года была доработана и опубликована под расширенным названием «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении

³⁶ См., например, «Как сделать работу с обращениями граждан более эффективной? Дифференциация оплаты труда и другие формы стимулирования государственных служащих повышать эффективность работы с обращениями граждан», И. Лапина, С. Соусь, Аналитическая записка SYMPA/BIPART, 2014 http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_citizens_inquiries_bipart.pdf

³⁷ «Косинец призвал к тотальной де бюрократизации», Комсомольская правда в Белоруссии, 5 января 2015 года <http://www.kp.by/online/news/1940632/>

качества обеспечения жизнедеятельности населения».³⁸ В Директиве уделяется внимание улучшению физических условий взаимодействия с населением, развитию услуг, оказываемых посредством механизма «электронного правительства». В преамбуле также говорится о создании условий, позволяющих гражданам активно участвовать в выработке важнейших управленческих решений.

Однако, несмотря на все усилия властей по 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 должны «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. Не дает более конкретной информации и разработанный Советом министров План³⁹ по реализации Директивы, в котором лишь предлагается предусмотреть («при необходимости») специальные рубрики на сайтах госорганов, где граждане смогут обсуждать наиболее значимые правовые акты, а также участвовать в анонимном анкетировании для предупреждения коррупции и «вовлечения граждан в управление государством». Из данного плана не следует, будет ли вовлечение граждан в управление государством также анонимным.

Еще меньше возможностей у граждан влиять на разрабатываемую и проводимую государством политику. За последние четыре года можно было наблюдать несколько примеров, когда к разработке определенных государственных документов приглашалась общественность, в том числе независимые эксперты. Например, в конце 2014 года Министерством экономики были объявлены общественные консультации по поводу проекта Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года.⁴⁰ Консультации длились три года и об их результатах было также объявлено на сайте Министерства экономики.⁴¹ С одной стороны, министерство объявило о количестве полученных предложений, а также о том, какие разделы Национальной стратегии были доработаны на их основе. Были упомянуты и отдельные эксперты, чей вклад был учтен при разработке стратегии. С другой стороны, эксперты не получили никакой обратной связи по поводу того, почему были учтены одни, но не учтены другие предложения. Также эксперты не имели возможности привести аргументы в подтверждение или уточнение своей позиции, так

³⁸ Указ Президента Республики Беларусь от 23 марта 2015 г. № 135
<http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=p00600002>

³⁹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ от 10 июля 2015 г. № 584 «Об утверждении плана мероприятий по реализации Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения»

⁴⁰ Финальный документ доступен по данной ссылке www.economy.gov.by/%2Fdadvfiles%2F001251_55175_NSUR.pdf

⁴¹ Итоги публичных консультаций по проекту НСУР-2030, Министерство экономики РБ, 2014
http://economy.gov.by/ru/actproject/act-list/minekonomiki-vynosit-na-obschestvennoe-obsuzhdenie-proekt-natsionalnoj-strategii-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-respubliki-belarus-na-period-do-2030-g_i_0000003115.html

как предложения принимались в письменной форме и лишь по электронной почте в режиме односторонней связи.

Сходным образом проводились общественные обсуждения новой редакции Закона «О борьбе с коррупцией» в сентябре 2014 года.⁴² Желаящим предлагалось направлять свои предложения либо в адрес газеты «СБ: Беларусь сегодня», либо в Генеральную прокуратуру. Общественные консультации проводились «по поручению президента», имели неопределенный срок, а направившим свои предложения не было направлено никаких отзывов о том, были ли приняты (или не приняты) их предложения, и почему. Справедливости ради необходимо отметить, что на сайте издания возникло нечто вроде дискуссии по поводу определенных предложений, а также по поводу опыта борьбы с коррупцией в других странах, однако данная дискуссия не модерировалась сотрудниками газеты, а итоги ее не были подведены в форме, например, списка рекомендаций.

В начале августа Министерством экономики было объявлено о наборе пула экспертов для проведения Оценки регулирующего воздействия (ОРВ).⁴³ При том, что эксперты набираются лишь из числа представителей бизнес-ассоциаций, их роль, согласно объявлению, будет состоять вновь же в том, чтобы «направить замечания и предложения по содержанию отчета об оценке регулирующего воздействия проектов НПА их разработчикам, в том числе, по оценке предполагаемых затрат субъектов предпринимательской деятельности при введении новых требований, предусмотренных проектами». Министерство экономики, по крайней мере, как можно судить из этого объявления, не берет на себя никакой ответственности рассматривать эти предложения и вступать в дискуссию с экспертами, а также давать обоснованные заключения по поступившим предложениям.

С нашей точки зрения, такой формат проведения публичных консультаций является ограниченным и не выполняет своей роли по повышению качества государственного регулирования.

Определенные возможности по участию общественности в разработке НПА и государственной политики в целом предоставляют создаваемые при органах власти общественно-консультативные советы⁴⁴. Хотя некоторые общественные организации имеют успешный опыт участия в профильных советах для продвижения своей повестки при разработке законодательства⁴⁵, 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

⁴² «Проект закона «О борьбе с коррупцией», СБ: Беларусь сегодня, 2014 <http://www.sb.by/prezident-belarusi/article/nachinaetsya-obshchestvennoe-obsuzhdenie-proekta-zakona-o-borbe-s-korruptsией.html>

⁴³ Минэкономики собирает пул экспертов из бизнес-союзов для дальнейшего участия в оценке регулирующего воздействия проектов НПА, 9 августа 2016 года http://www.economy.gov.by/ru/actual-news/strong-minekonomiki-sobiraet-pul-ekspertov-iz-biznes-sojuzov-dlja-dalnejshego-uchastija-v-otsenke-regulirujushego-vozdejstvija-proektov-npastrong_i_000004256.html

⁴⁴ 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»

⁴⁵ 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>

совета также, как правило, проходят под председательством руководящих лиц профильного государственного органа, что налагает определенные ограничения на формирование повестки дня и непосредственно хода заседания.

Рекомендации:

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 про-активных 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.

Необходимость такой оценки была отражена измененной редакции Директивы Президента «О де бюрократизации», однако совершенно очевидно, что такая оценка не может внедряться в качестве самостоятельной меры. Чтобы оценка являлась средством для конструктивного повышения эффективности госорганов, она должна стать частью активного процесса налаживания коммуникации между государственным аппаратом и общественностью. Международные обязательства, принятые Республикой Беларусь, включают все необходимые предпосылки для участия граждан в принятии государственных решений. Однако национальное законодательство и правоприменительная практика во многом препятствуют эффективному партнерству гражданского общества и государства.

Рекомендации

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 рассмотрен 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.

Выделяя данные аспекты, мы в первую очередь ориентировались на практическую применимость наших рекомендаций, но в то же время — на необходимость системного подхода к реформе госуправления.

РЕКОМЕНДАЦИИ

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 проведение 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 тех, которые планируется предоставлять в рамках инструментов т.н. «электронного правительства».