

## БЕЛОРУССКИЕ ЧИНОВНИКИ: РЕГУЛЯТОР ПРОТИВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

### Введение

Успех разработки и внедрения любых реформ во многом зависит от уровня экспертизы, мотивации и заинтересованности сотрудников государственных органов. Иначе говоря, **при проведении реформ имеет значение не только политическая воля и выбранная стратегия, но и базовые установки самих исполнителей-чиновников.** В рамках проекта РЕФОРУМ BISS провел исследование мнений государственных служащих<sup>1</sup>, предметом которого стало отношение чиновников к проведению реформ в нашей стране.

### Основные выводы исследования:

- Большинство белорусских чиновников **поддерживает необходимость проведения реформ.** Мотивация и положительное отношение к реформам государственных служащих могут снизить издержки внедрения реформ.
- Необходимость проведения реформ в стране ощущается чиновниками сильнее, чем населением в целом<sup>2</sup>. Кроме того, в отличие от населения, чиновники поддерживают необходимость либерализации: большинство респондентов считает, что **реформы должны быть направлены на снижение влияния государства и степени государственного контроля.** Таким образом, сами регуляторы высказываются за уменьшение сфер и степени регулирования.
- По мнению чиновников, основным приоритетом является **реформирование экономики,** в этом они солидарны с бизнесом и населением. На втором месте – **реформа системы государственного управления.** Однако чиновники слабо ощущают необходимость реформирования **системы здравоохранения и социального обеспечения,** которые нуждаются в реформах с точки зрения населения. Наименее актуально для чиновников проведение реформ системы **охраны окружающей среды, судебной и политической систем,** при этом именно политическая система является приоритетной с точки зрения гражданского общества и политической оппозиции. Столь разное видение приоритетов реформ различными заинтересованными сторонами отражает как разницу в ценностных установках различных групп, так и недостаточное развитие общественного диалога.
- Из внешних акторов, которые могли бы помочь Беларуси в проведении структурных реформ, чиновники прежде всего выделяют **международные финансовые организации.** Население же рассчитывает на помощь России (54% ответов). Многие государственные служащие уже имеют непосредственный опыт взаимодействия с международными организациями, позитивно его оценивают и готовы продолжать

---

<sup>1</sup> Исследование проводилось Центром социологических и политических исследований БГУ. В опросе приняли участие 50 сотрудников государственных органов. Группы представителей органов власти формировались по трехуровневой системе: республиканский уровень; областной, уровень город/район. Размер выборочной совокупности позволяет зафиксировать ключевые тенденции и закономерности в отношении сотрудников государственных органов к проведению реформ. Основными задачами исследования были оценка общего отношения чиновников к реформам и актуальности их проведения; определение приоритетов и содержания предполагаемых реформ; оценка эффективности взаимодействия заинтересованных сторон.

<sup>2</sup> Национальный опрос BISS «Отношение общества к проведению реформ», 1350 респондентов, март 2014 г. <http://belinstitute.eu/ru/node/2058>.

сотрудничество. Население же, в отличие от чиновников, меньше владеет информацией об использовании внешней помощи при проведении реформ.

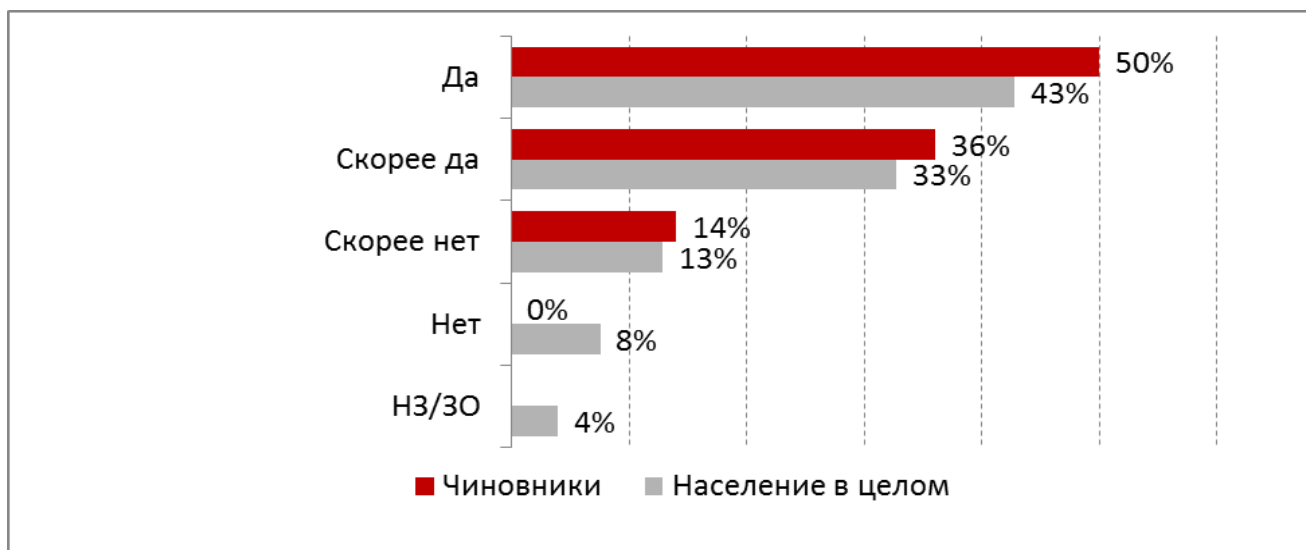
- При разработке реформ чиновники видят участниками этого процесса не только правительственные органы, но и независимых экспертов и исследовательские центры. Однако в вопросе **участия бизнеса и гражданского общества в разработке и проведении реформ** чиновники **оценивают их потенциал и готовность участвовать ниже, чем сами представители этих групп**. При этом государственные служащие выше, чем представители бизнеса и гражданского общества, оценивают эффективность взаимодействия этих групп с органами власти. Эта асимметрия отчасти может объясняться критической установкой представителей бизнеса и третьего сектора в отношении взаимодействия с госорганами, а отчасти – неэффективной коммуникацией между различными группами белорусского общества.

## 1. Общее отношение к реформам

Положительное отношение чиновников к проведению реформ способно во многом определить успех реформирования. Кроме того, для наибольшей эффективности разработки и внедрения нововведений необходимо работать над повышением заинтересованности, вовлеченности сотрудников государственных органов в процесс реформирования.

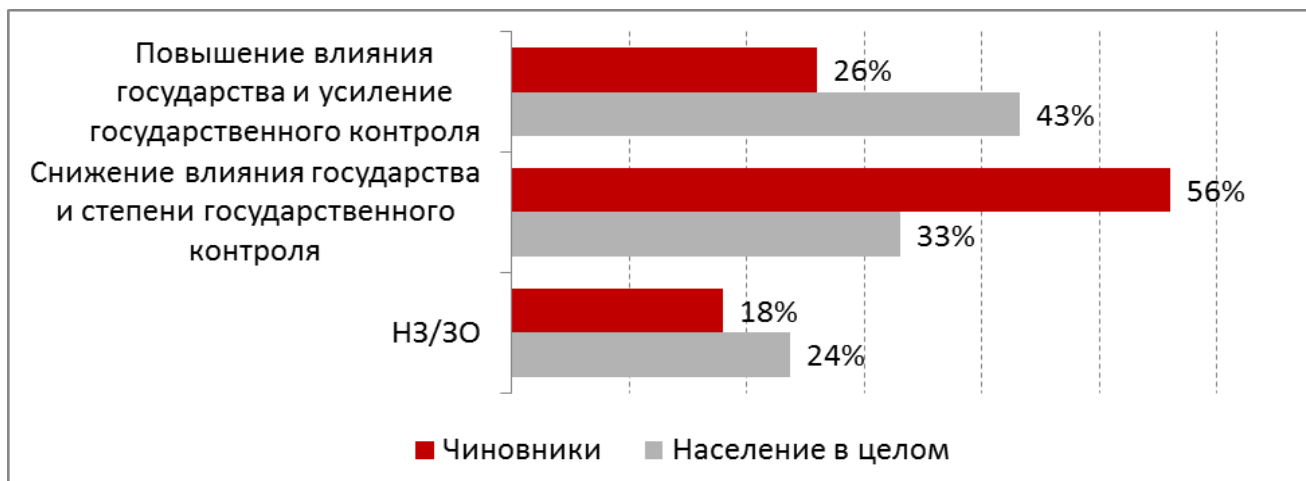
Основным выводом по результатам исследования отношения чиновников к реформам в Беларуси можно считать то, что, по мнению чиновников, реформы в Беларуси необходимы. Эта необходимость ощущается чиновниками даже острее, чем населением. «Да» или «скорее да» на вопрос о необходимости реформ отвечают 86% чиновников, тогда как среди населения таких только 76%. Уверенно «да» на вопрос о необходимости реформ говорят 50% чиновников, тогда как среди населения — только 43%.

**Диаграмма 1. Распределение ответов на вопрос «На Ваш взгляд, нужны ли в Беларуси реформы?»**



При этом чиновники более либеральны в отношении предполагаемых мер, чем население. Большинство государственных служащих считает, что реформирование должно быть направлено на снижение влияния государства и степени государственного контроля. Этот вариант развития событий поддерживают 56% госслужащих против 26%, выступающих за повышение влияния государства. Среди населения преобладает группа тех, кто считает, что реформы должны вести к повышению государственного влияния (43% против 33% тех, кто выступает за снижение государственного влияния).

**Диаграмма 2. Распределение ответов на вопрос «Реформы в различных сферах жизни страны, на Ваш взгляд, должны быть преимущественно направлены на...»**

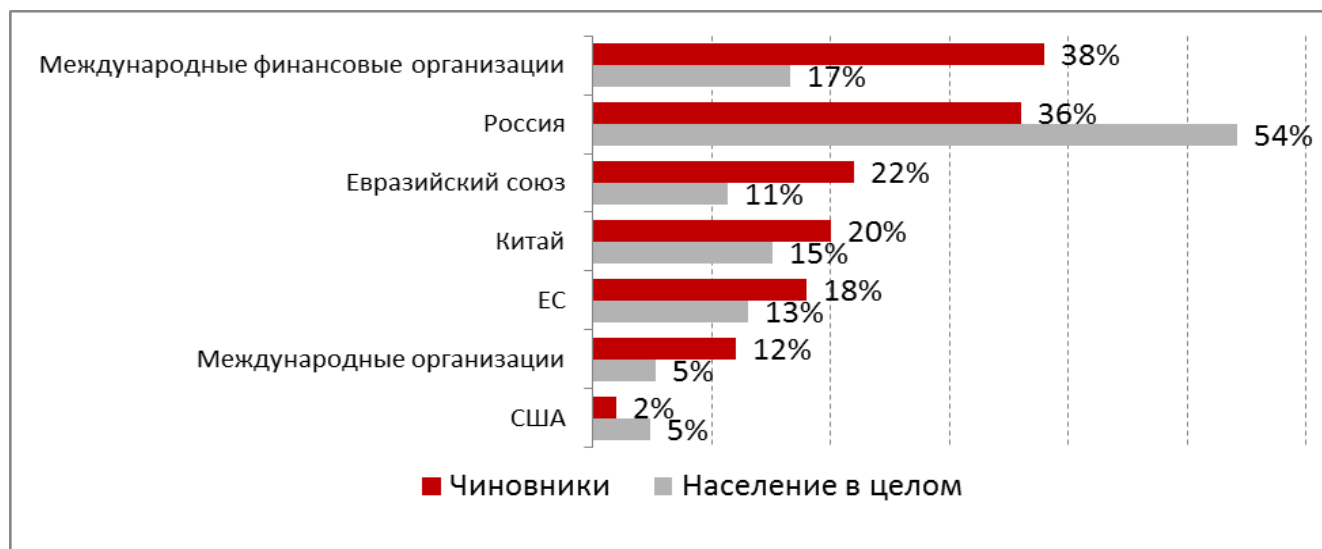


## 2. Практическая сторона: кто должен разрабатывать и проводить реформы

Кто же, по мнению чиновников, может помочь в проведении реформ и кто должен разрабатывать реформы в различных сферах? Ответ на эти вопросы позволит понять, какие пути реформирования и механизмы взаимодействия заинтересованных сторон будут наиболее эффективными и приемлемыми для государственных служащих.

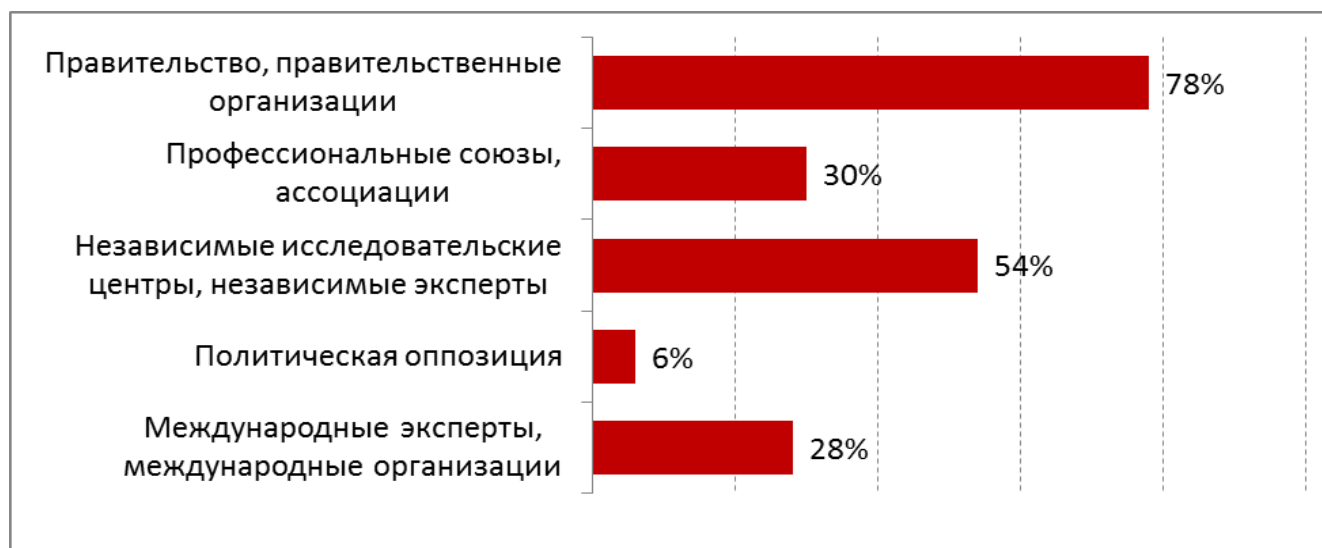
По мнению чиновников, основную помощь извне в проведении реформ следует ожидать от международных финансовых организаций — за это высказались 38%. 36% считают, что помощи следует ждать от России. Мнение чиновников существенно отличается от мнения населения, где большинство (54%) ожидает помощи именно от России, остальные варианты ответов значительно отстают по популярности.

**Диаграмма 3. Распределение ответов на вопрос «На ваш взгляд, кто может помочь Беларуси в проведении структурных экономических реформ?»**



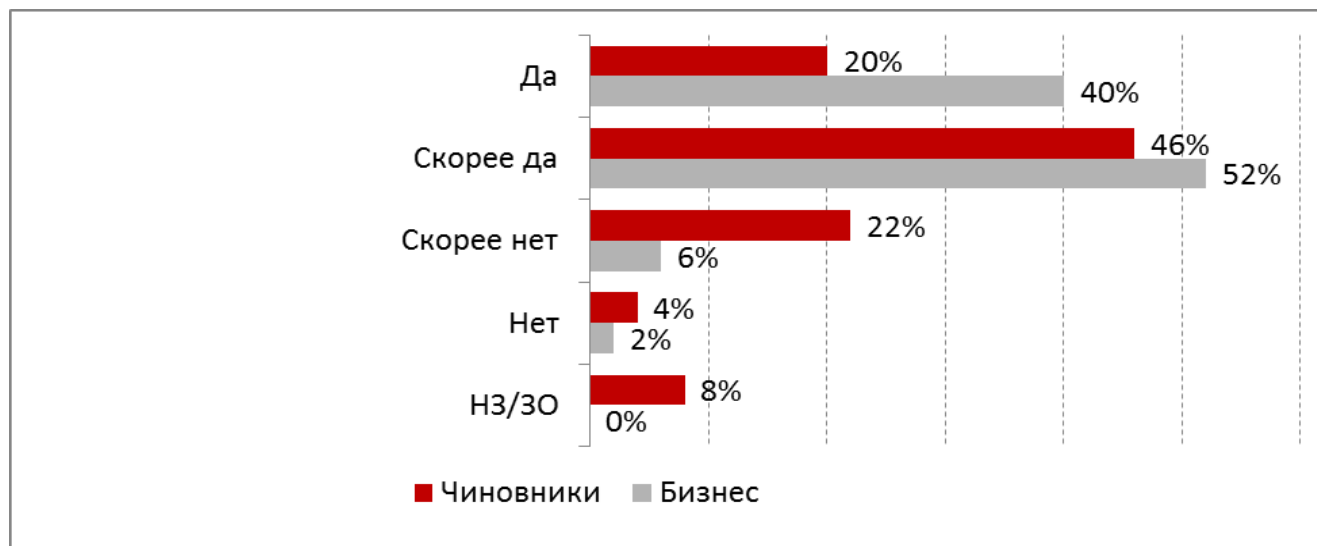
Если говорить о том, кто должен разрабатывать реформы, стоит отметить высокую готовность чиновников полагаться на мнение независимых экспертов. 78% считают, что в этом процессе должны участвовать правительственные организации, но при этом 54% говорят о необходимости участия наряду с правительственными организациями независимых экспертов и исследовательских центров.

**Диаграмма 4. Распределение ответов на вопрос «На ваш взгляд, кто должен разрабатывать реформы в Беларуси?»**



Если говорить о взаимодействии государственных органов с другими субъектами, то потенциал этого взаимодействия разными группами субъектов оценивается по-разному. Чиновники оценивают готовность частного бизнеса принимать участие в разработке реформ менее позитивно, чем сами бизнесмены (66% отвечают на вопрос о готовности «да» или «скорее да», тогда как среди бизнеса таких ответов в сумме 92%).

**Диаграмма 5. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, готовы ли представители частного бизнеса, бизнес-ассоциаций принять участие на равных с государственными структурами в процессе реформирования страны?»**



В то же самое время эффективность взаимодействия бизнеса и государственных органов чиновниками оценивается более оптимистично. Если 62% бизнесменов придерживаются мнения, что взаимодействие бизнес-среды и государственных органов не приносит результатов, то среди чиновников большинство придерживается мнения, что взаимодействие налажено, но оно недостаточно эффективно (48%).

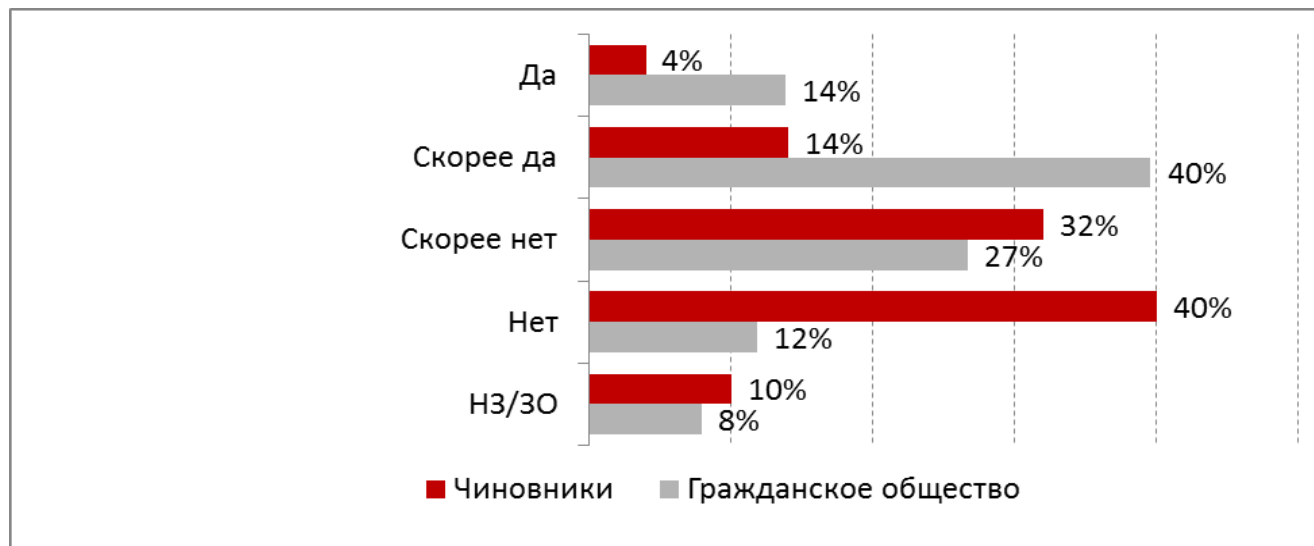
**Диаграмма 6. Распределение ответов на вопрос «Насколько эффективно, по Вашему мнению, взаимодействие государства и частного бизнеса, бизнес-ассоциаций в настоящее время?»**



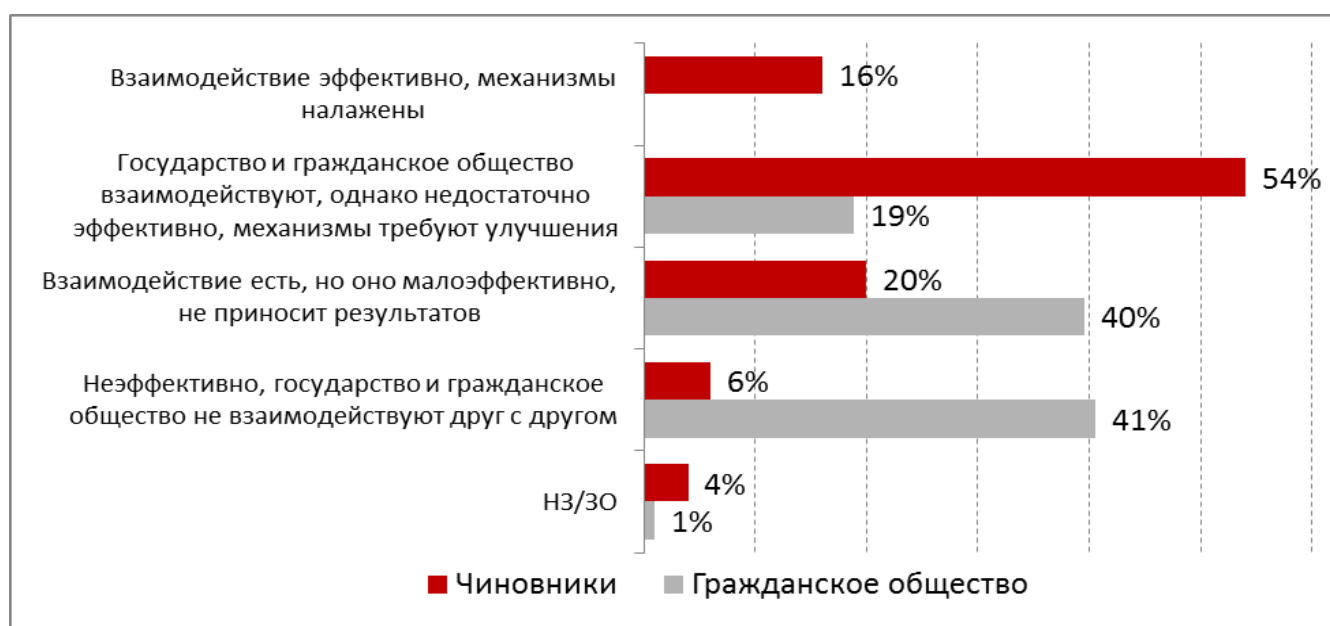
Еще большую асимметрию мы наблюдаем в оценках потенциала участия гражданского общества и политической оппозиции в разработке реформ. Чиновники этот потенциал оценивают очень низко, хотя сами представители гражданского общества видят ситуацию в совершенно ином свете. На вопрос о том, готовы ли гражданское общество и политическая оппозиция принять участие в реформировании, 72% чиновников отвечают «нет» или «скорее нет». Эта оценка не соответствует мнению гражданского общества, среди которого

52% отвечают на этот вопрос «да» или «скорее да». Как и в случае с представителями бизнес-сообщества, эффективность взаимодействия госорганов с гражданским обществом чиновниками оценивается более позитивно, чем самим гражданским обществом, а разница в оценках еще более заметна.

**Диаграмма 7. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, готовы ли неправительственные организации и политическая оппозиция принять участие на равных с государственными структурами в процессе реформирования страны?»»**



**Диаграмма 8. Распределение ответов на вопрос «Насколько эффективно, по Вашему мнению, взаимодействие государства и гражданского общества в настоящее время?»»**



Таким образом, чиновники достаточно позитивно воспринимают возможность участия негосударственных аналитических центров и независимых экспертов в разработке реформ, что говорит о потенциальной готовности чиновников к взаимодействию с другими заинтересованными сторонами в процессе разработки реформ. Наряду с этим чиновники недооценивают готовность бизнеса и гражданского общества взять на себя ответственность и участвовать в разработке реформ, и не всегда уделяют внимание очевидным для представителей этих групп проблемам во взаимодействии. С другой стороны, эта асимметрия может частично объясняться критической установкой представителей бизнеса и третьего сектора в отношении взаимодействия с госорганами. Для повышения эффективности взаимодействия необходимо улучшать коммуникации с обеих сторон, информировать государственные органы о проблемах во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами, а также увеличивать прозрачность их работы.

### 3. Основные приоритеты в проведении реформ и их содержание

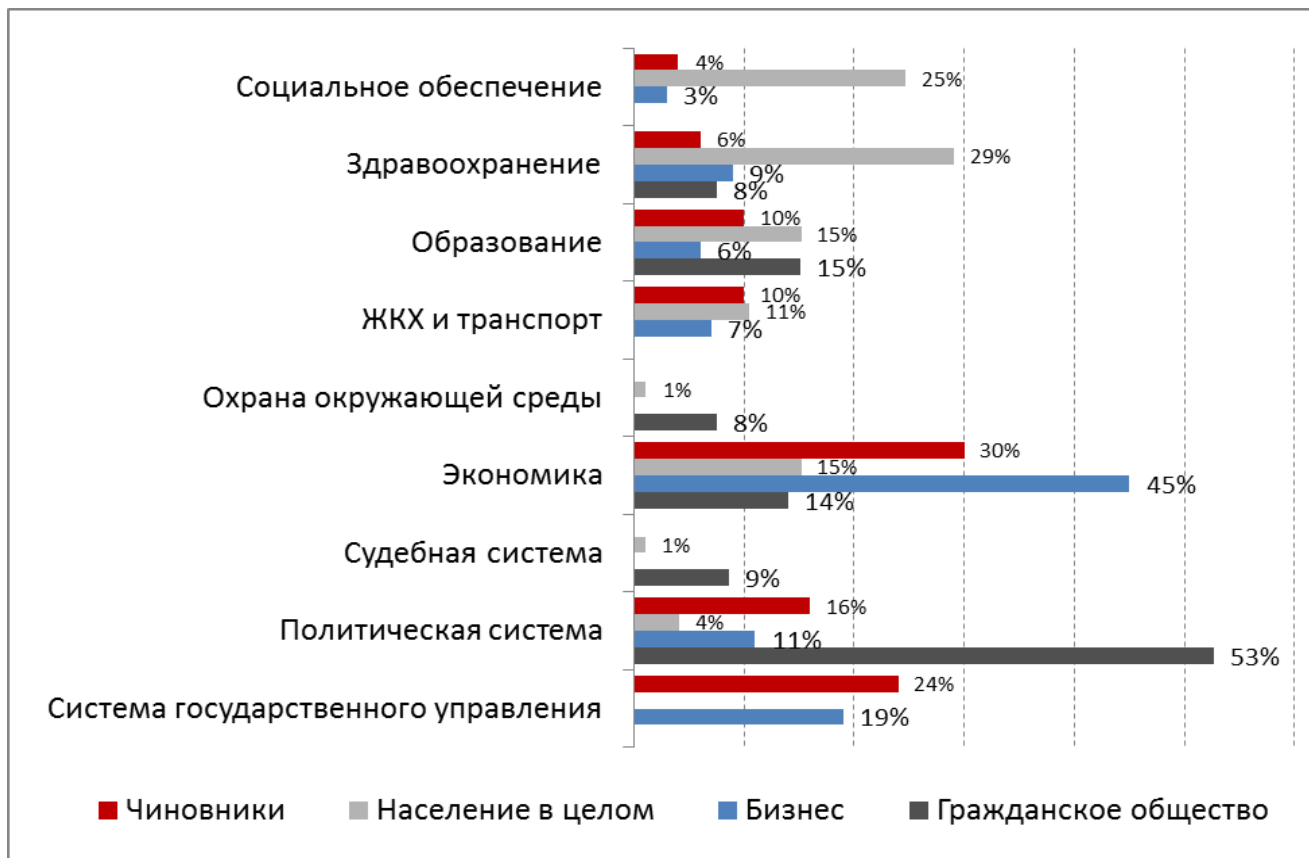
Определение приоритетов для реформирования в глазах представителей государственных органов важно по двум причинам. Во-первых, они видят многие проблемы изнутри, с позиций органов власти, и при выборе приоритетов необходимо полагаться на их мнение. Во-вторых, если предпринимаемые меры при реформировании не будут соответствовать приоритетам с точки зрения чиновников, проведение реформ потребует дополнительных усилий для повышения мотивации и заинтересованности в разработке и внедрении реформ.

Для чиновников направления реформ, приоритетные с точки зрения их организации и с точки зрения страны в целом, совпадают. Это говорит о том, что они отождествляют свои интересы с интересами страны. На первом месте по важности проведения реформ у них стоит экономика, на втором месте — система государственного управления.

Приоритеты реформирования, выбираемые чиновниками, несколько отличаются от приоритетов населения, бизнеса и гражданского общества. Если в приоритетности реформирования экономики мнения всех групп скорее совпадают, то, например, в отношении реформ системы здравоохранения и социального обеспечения, важных для населения, чиновники не выражают заинтересованности. Это может стать тревожным сигналом того, что государственные служащие нечувствительны к интересам населения, не отдают себе отчет в том, с какими ключевыми проблемами сталкиваются граждане Беларуси.

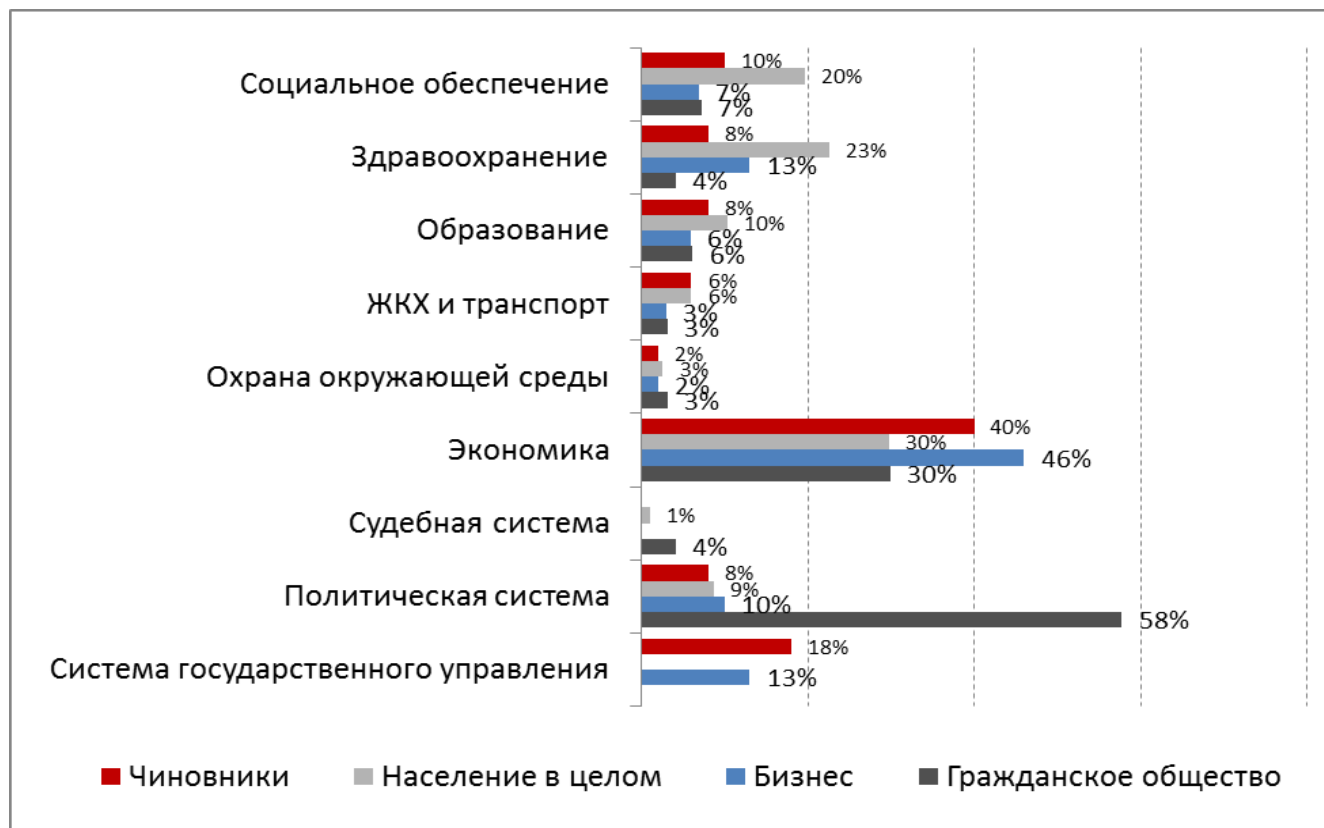
Кроме того, тот факт, что потребность реформирования ряда сфер почти не ощущается чиновниками, может стать барьером для разработки и проведения реформ из-за более низкой мотивации государственных служащих; именно в этих сферах при реформировании могут понадобиться дополнительные усилия для повышения их заинтересованности и вовлеченности.

**Диаграмма 9. Распределение ответов на вопрос «Проранжируйте следующие сферы общественной жизни (расставьте по местам от 1 до 9) так, чтобы на 1-м месте была та, в которой для страны в целом реформы необходимы больше всего, на 9-м — та, которая меньше всего нуждается в реформировании». ДЛЯ СЕБЯ/ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ**





**Диаграмма 10. Распределение ответов на вопрос «Проранжируйте следующие сферы общественной жизни (расставьте по местам от 1 до 9) так, чтобы на 1-м месте была та, в которой для страны в целом реформы необходимы больше всего, на 9-м — та, которая меньше всего нуждается в реформировании». ДЛЯ СТРАНЫ В ЦЕЛОМ**



Если говорить не только о тех сферах, которые чиновники ставят на первое место, а также определить те, которые нуждаются в срочных реформах, все сферы, по мнению чиновников, разделяются на три группы. Первая — группа сфер, требующих незамедлительного реформирования (по мнению большинства): экономика и ЖКХ и транспорт (более 70% говорят о необходимости проведения реформ в ближайшие 1-2 года). Вторая группа — те сферы, которые требуют срочного реформирования, по мнению половины чиновников (47-49%): социальное обеспечение, здравоохранение, образование и система государственного управления. Третья группа — сферы, которые в наименьшей степени нуждаются в срочном проведении реформ: охрана окружающей среды, судебная система и политическая система.

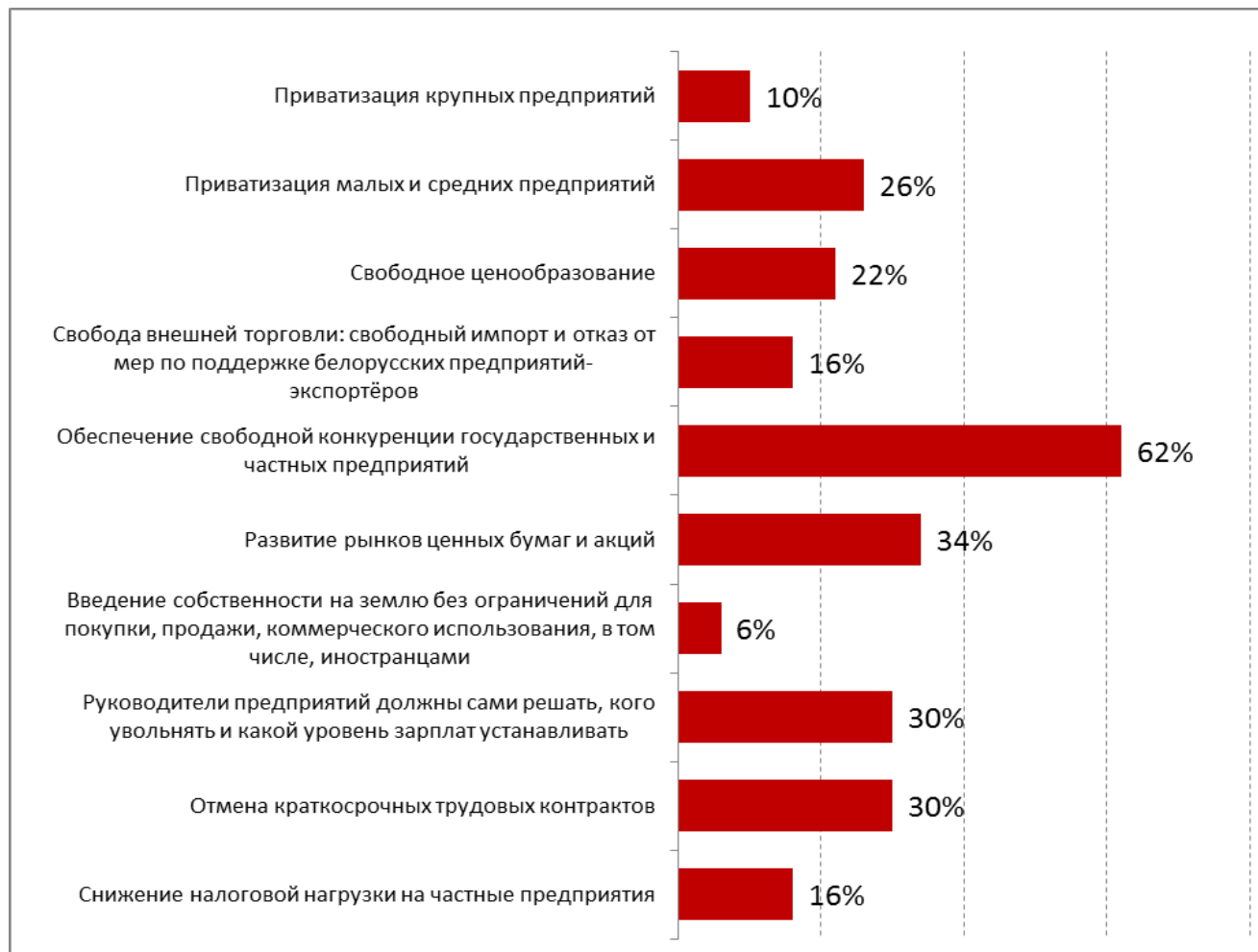
**Диаграмма 11. Распределение ответов на вопрос «Если говорить о стране в целом и интересах всех граждан, как срочно, на Ваш взгляд, необходимы реформы в следующих сферах:...»**





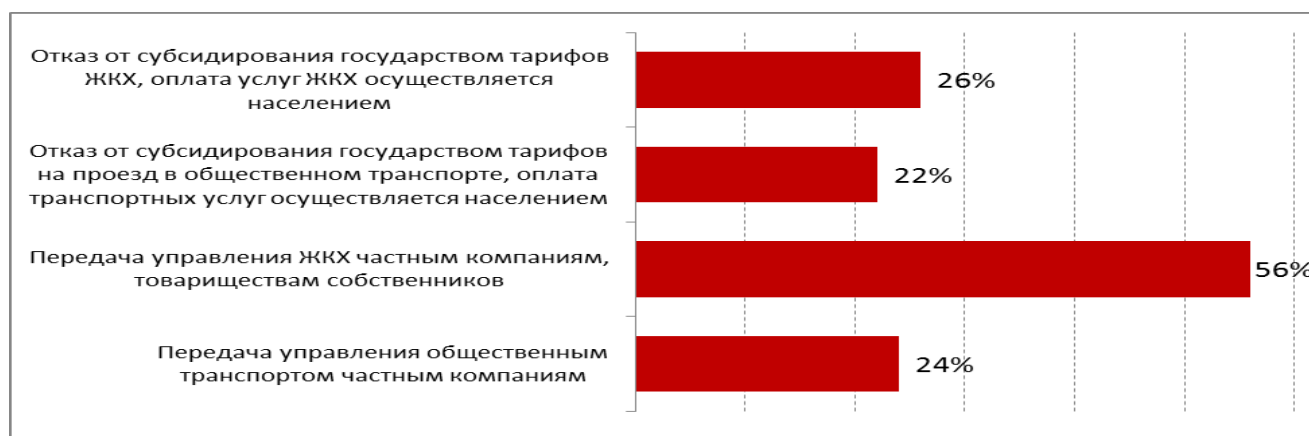
Если говорить о реформе экономики, для чиновников предполагаемые меры носят умеренно либеральный характер. Большинство (62%) высказывается за обеспечение свободной конкуренции государственных и частных предприятий, однако почти никем не поддерживается приватизация крупных предприятий (10%), частная собственность на землю без ограничений (6%).

**Диаграмма 12. Распределение ответов на вопрос «Какие меры необходимы при реформах в каждой из перечисленных сфер общественной жизни?» ЭКОНОМИКА**



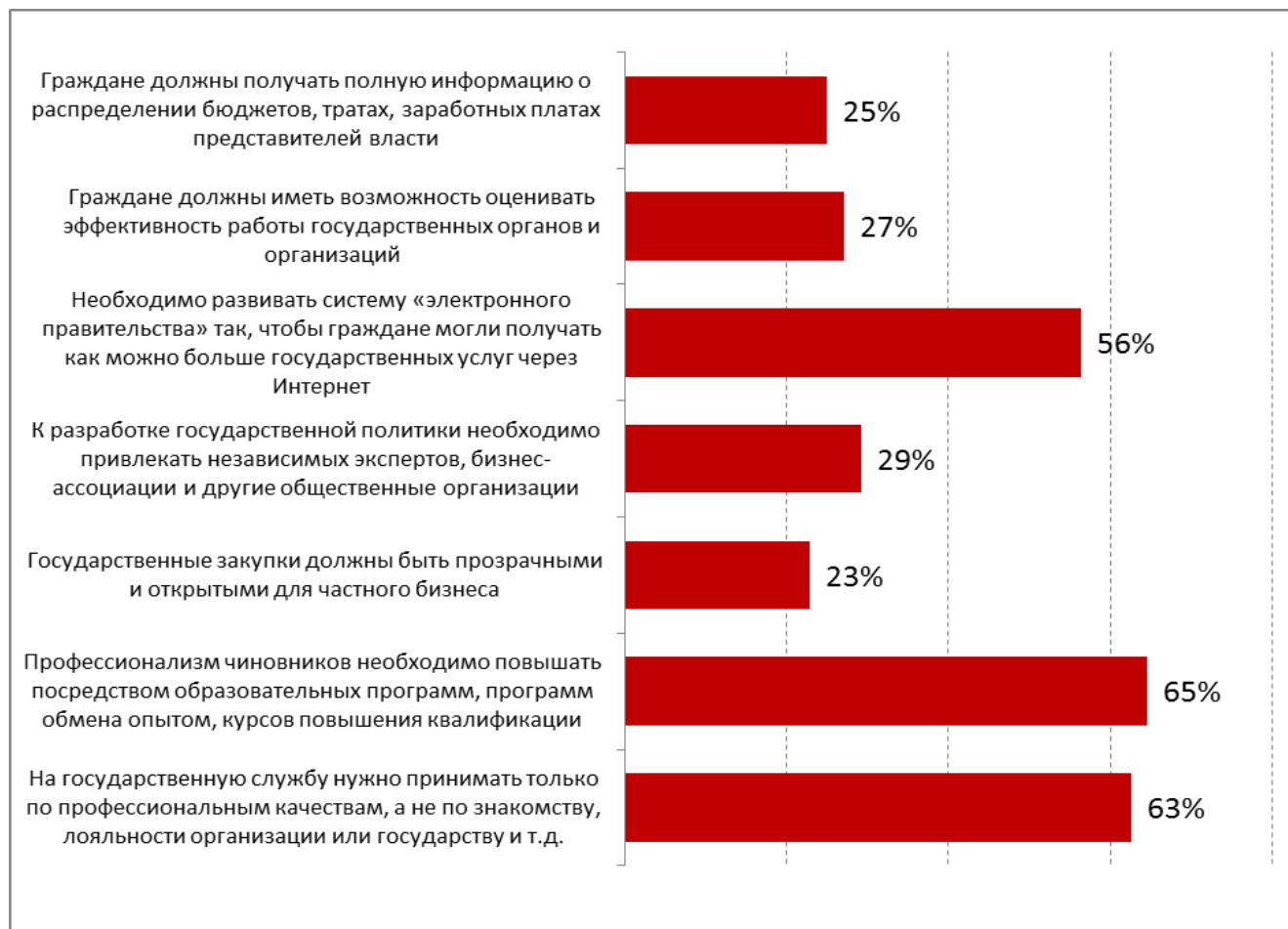
Если говорить о реформе ЖКХ, которая, по мнению большинства чиновников, также является срочной, на первом месте по популярности оказывается передача управления предприятиями ЖКХ частным компаниям, товариществам собственников (за это высказываются 56%).

**Диаграмма 13. Распределение ответов на вопрос «Какие меры необходимы при реформах в каждой из перечисленных сфер общественной жизни?» ЖКХ и ТРАНСПОРТ**



С точки зрения чиновников, реформа системы государственного управления чаще всего включает обеспечение профессионализма кадров через справедливый найм в государственные органы по принципу профессиональных качеств и повышение квалификации чиновников (эти меры поддерживают более 60%). Однако в большинстве случаев чиновники не поддерживают меры, позволяющие повышать прозрачность и подконтрольность органов государственной власти. Это также может стать барьером при проведении реформ в данном направлении.

**Диаграмма 14. Распределение ответов на вопрос «Какие меры необходимы при реформах в каждой из перечисленных сфер общественной жизни?» СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**



Анализ приоритетов в проведении реформ и представления о необходимых мерах позволяют оценить, в чем заинтересованы государственные органы, и какие направления изменений могут быть ими потенциально поддержаны. Это, в первую очередь, относится к реформированию экономики в умеренно либеральном ключе и реформе системы государственного управления в сфере повышения уровня квалификации и профессионализма госслужащих.

Те меры, которые не поддерживаются чиновниками (например, приватизация крупных государственных предприятий, либерализация земельного законодательства, повышение прозрачности работы органов власти) могут встретить сопротивление со стороны государственных органов. Также можно предполагать наличие барьеров при проведении реформ в тех сферах, которые чиновники не считают приоритетными для реформирования.