

Концепция реформы системы государственного управления

Владимир Ковалкин, руководитель проектов BIPART;

Татьяна Кузина, член совета SYMPA/BIPART;

Наталья Рябова, директор SYMPA/BIPART;

Татьяна Чулицкая (PhD), академическая руководительница SYMPA.

1. Ситуация в настоящее время

Поскольку по форме правления Беларусь является суперпрезидентской республикой, основные властные полномочия сконцентрированы в руках главы государства (президента). В стране отсутствует реальное разделение властей (на законодательную, исполнительную и судебную); у общества практически нет механизмов контроля, с помощью которых можно было бы сдерживать и ограничивать власть президента, а большинство органов власти прямо или косвенно подотчетны ему. Это делает политическую систему Беларуси несбалансированной и уязвимой с точки зрения концентрации слишком больших полномочий в руках одного человека (президента) и ведет к атрофии государственных институтов, в первую очередь, законодательных органов (республиканского и местных) и всей судебной системы.

Достаточно остро стоит проблема соперничества/конкуренции и координации между различными государственными органами. Существуют противоречия между целями и интересами министерств и ведомств, когда, например, условно либеральные министерства предлагают экономические реформы, а силовые – репрессии. Своеобразное "перетягивание каната" происходит между Администрацией Президента и правительством (Советом министров) однако, поскольку Президент вправе не принимать любые предложения правительства, последнее находится в подчиненном положении. Эта проблема не является уникальной для Беларуси, однако в нашей стране нет работающего механизма сдержек и противовесов: вместо согласования позиций на уровне Совета министров и с учетом общественных интересов, "верховным судьей" выступает Администрация Президента, главный интерес которой - обслуживание Президента, стремящегося сохранить свою власть.

Основные слабости и проблемы системы государственного управления (исполнительной власти, в частности) обусловлены общим дисбалансом политической системы. Министерства занимаются не разработкой политики, а выполнением указаний Администрации Президента, Совета Безопасности и других приближенных к Президенту структур. Разработка государственной политики ведется не на основании объективных данных (исследований, статистики - evidence-based policy) и в общественно-значимых целях, а для выполнения произвольных поручений Президента. Множество документов без достаточных оснований находятся под грифом "для служебного пользования" и недоступны широкой публике.

Госслужащие работают не над выполнением стратегических заданий, а над тем, что в данный момент представляется Президенту и Администрации политически целесообразным либо над реализацией произвольно устанавливаемых «целевых показателей». Например, сейчас городские и спасательные службы заняты снятием флагов и уничтожением стрит-арта вместо своей непосредственной работы.

В стране отсутствует адекватная правовая база, которая регулировала бы госслужбу и госуправление. Отсутствует в Беларуси закон о государственном управлении (публичном администрировании), в котором были бы сформулированы его основные принципы и задачи. В итоге госструктуры перегружены текущими приказами и запросами со стороны вышестоящих

организаций. Закон о госслужбе 2003 г. много раз обновлялся, но так и не был принят в новой редакции. Зависимость госслужащих от начальства закреплена краткосрочностью их контрактов.

В организации госслужбы широко распространен "блат" (преференции знакомым и родственникам) при найме на работу и назначении на руководящие должности, нет адекватной системы конкурсного привлечения компетентных специалистов, проверки их квалификаций и продвижения по карьерной лестнице тех, кто работает наиболее эффективно.

Основным критерием назначения на государственные должности является лояльность режиму. Главный инструмент кадровой политики -- прямые назначения, а главным кадровым органом фактически выступает Администрация Президента. Качество и практическая ценность обучения в Академии управления (как в основном образовательном учреждении в сфере госуправления и фактически обязательном этапе в карьере госслужащих) вызывает вопросы.

Местного самоуправления практически не существует. Местные советы депутатов (фактически назначенные, а не избранные) de facto лишь утверждают проект бюджета. Поскольку они не подотчетны гражданам, то и не заинтересованы в том, чтобы решать местные проблемы. Как и парламентарии, они считают себя скорее частью вертикали, чем полноценной законодательной и представительной властью. Возможности местных органов власти проводить независимую от центра политику ограничены. Бюджетирование осуществляется строго сверху-вниз, иерархично и централизованно. При этом в правительстве отсутствует отдельное министерство, ответственное за региональное развитие.

2. Реформы системы госуправления в краткосрочной перспективе (до новых выборов)

В краткосрочной перспективе допустимо использовать возможности существующего законодательства. Для системы государственного управления ключевыми являются следующие действия:

- На основании анализа существующих в системе госуправления проблем разрабатывается проект реформы государственного управления. Для реализации данной задачи привлекаются как специалисты, уже работающие в министерствах, так и независимые эксперты, и специализированные международные организации (например, SIGMA¹, OGP², Global GovTech Partnership³ и другие). Органом, координирующим разработку и согласовывающим общее видение изменений в данном направлении, становится Совет Министров. Министерство финансов разрабатывает новый бюджет с учетом целей, стоящих перед правительством и общественных интересов.
- Министерства должны начать заниматься разработкой политик (экономической, внешней, демографической, социальной и т.п.) и быть освобождены от несвойственных им функций (например, по управлению предприятиями).

¹ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) - совместная инициатива ОЭСР и ЕС, созданная с целью совершенствования государственного управления для поддержки социально-экономического развития.

² OGP (Open Government Partnership) - международная организация, продвигающая реформы государственного управления для его открытости гражданскому участию и контролю.

³ Global GovTech Partnership - инициатива Всемирного банка, направленная на внедрение передовых информационных технологий в сферу предоставления государственных услуг.

- Процессы разработки политик и нормативно-правовой базы строятся на доказательной основе (на основании исследований и данных) и с учетом оценки воздействия на бизнес и общество.
- Назначается либо создается орган, ответственный за госслужбу (например, Агентство госслужбы либо специализированный отдел в одном из министерств). Разрабатывается реформа госслужбы (конкурсный прозрачный набор, отмена контрактов, оценка эффективности). Определяются принципы занятия высших государственных должностей (конкурс, открытые условия, процесс согласования и пр.). Обсуждаются и предпринимаются меры для деполитизации - очистки системы от идеологизированных чиновников.
- Вся статистика и информация о работе государственных органов становится доступной публично (кроме секретной, определяемой по четким критериям), включая бюджетную информацию и информацию о государственных закупках.
- Активно используются уже существующие в национальном законодательстве инструменты участия граждан в принятии решений как на национальном (общественные обсуждения нормативных правовых актов, открытые коллективные обращения граждан - петиции), так и на местном уровне (общественные обсуждения⁴, местные собрания⁵, местные референдумы⁶, территориальное общественное самоуправление, инициативы граждан по организации встреч, требованию отчета, отзыву⁷, принятию решений⁸ местных Советов депутатов). Начинается реализация такого инструмента, как бюджеты гражданского участия,⁹ который позволяет гражданам определять приоритеты части расходов на местном уровне, а также дает им возможность принимать реальные решения о том, как будет тратиться часть бюджетных денег.

Эти меры позволят хотя бы частично вернуть доверие граждан к органам власти и перейти к конструктивному обсуждению и решению как вызовов национального уровня, так и насущных проблем местных сообществ. В рамках конституционной реформы эти институты могут быть закреплены в новой конституции, расширены и дополнены.

⁴ Механизм согласования с местными жителями проектов и инициатив, в Беларуси обязательны к проведению в градостроительной и экологической сферах, однако могут использоваться и для обсуждения других местных вопросов.

⁵ Совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, внесения по ним предложений и принятия решений.

⁶ Проводятся для решения вопросов, которые имеют важнейшее значение для жителей соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов. В Беларуси ни разу не реализовывались.

⁷ В настоящее время развивается много инициатив по отзыву депутатов, однако до сих пор эта форма ни разу не была применена в Беларуси.

⁸ Предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта по вопросам местного значения на рассмотрение местного Совета депутатов.

⁹ Процедура демократического обсуждения и принятия решений, в котором местные жители решают, как распределить часть бюджета – как правило, местного. В настоящий момент в законодательстве данный институт не закреплен, но нет и запрета, препятствующего его реализации.

3. Реформы системы госуправления после выборов, но до конституционной реформы

Если новые выборы состоятся до конституционной реформы, то есть новый Президент получит те же суперконцентрированные полномочия, то они направляются на политическую поддержку реформ. Наряду с разработкой конституционной реформы, в сфере государственного управления необходимо будет сделать следующее:

- Реализовать реформу государственного управления на основании принципов прозрачности, инклюзивности (участия различных групп граждан), эффективности и доказательной основы.
- Продолжить реформу госслужбы с акцентом на деполитизацию (повышение независимости) госслужбы, разработать новый закон о госслужбе, принять этический кодекс госслужащего.
- Выстроить систему реалистичного и измеряемого долгосрочного и среднесрочного планирования. Важно четко определить и зафиксировать количество и функции министерств, комитетов (агентств), а также их миссии, цели и задачи, оценку эффективности их работы, нормативно-правовую базу. Не менее важно убедиться, что для реализации этой реформы есть ресурсы - финансовые, человеческие - и есть политическая воля ее поддерживать.
- Переориентировать систему предоставления государственных услуг на клиенто-ориентированный подход, разработанный на основании лучших практик. Для этого, в частности, использовать возможности информационных технологий (e-governance).
- Разработать и принять закон о доступе к публичной информации и защите персональных данных, закрепляющий право граждан и организаций получать незасекреченную информацию о деятельности органов госуправления, бюджете и т.п.

4. Реформы системы госуправления после конституционной реформы

На данном этапе сложно сказать, как именно будут выглядеть будущая конституционная реформа в Беларуси и последующий дизайн системы власти, однако очевидно, что ее основной недостаток в настоящее время - сверхконцентрация власти в руках одного человека - должен быть устранен. Помимо децентрализации, должно быть реализовано разделение властей, выстроена система сдержек и противовесов, предоставлены необходимые полномочия парламенту. Возможно, партийная система приобретет большее значение для формирования органов власти.

Приоритеты реформирования системы госуправления на данном этапе:

- Закрепление разделения системы госуправления на министерства, занимающиеся разработкой политик, и агентства либо комитеты, занимающиеся их реализацией;
- Завершение реформы госслужбы, разделение политических и неполитических должностей (политические должности уровня министра – для реализации курса той партии, которая пришла к власти, неполитические – для создания преемственности и устойчивости в работе госорганов).
- Законодательная власть контролирует работу правительства в части разработки политик.

- Закрепляется роль Совета министров и министерства финансов. Министерство финансов работает на основании бюджетирования, ориентированного на результат, а не постатейного.
- Министерства получают миссии (стратегическое видение и долгосрочные цели своей работы) и мандаты (четко очерченные полномочия, обязанности и права).
- Законодательство и политики разрабатываются инклюзивно, то есть принимая во внимания и вовлекая в процесс разработки различные группы общества.
- Нормативно-правовая база непротиворечива; требования к написанию нормативно-правовых актов едины для всех министерств; законодательство и все пояснения к нему публично доступны.
- Продолжение реформы местного самоуправления включает разработку и принятие нового закона о местном самоуправлении, предусматривающего выборность на ключевых должностях местной власти. Также необходимы меры по финансовой децентрализации (большой процент средств должен оставаться в регионах, у избранных местных советов должны быть полномочия по распоряжению этими средствами) и законодательное закрепление института бюджетов гражданского участия.