

Канцэпцыя рэформы сістэмы дзяржаўнага кіравання

Уладзімір Кавалкін, кіраўнік праектаў VIPART

Таццяна Кузіна, член рады SYMPA/VIPART

Наталля Рабава, дырэктар SYMPA/VIPART

Таццяна Чуліцкая (PhD), акадэмічная кіраўніца SYMPA

1. СИТУАЦЫЯ НА ДАДЗЕНЫ МОМАНТ

Паколькі па форме праўлення Беларусь з'яўляецца суперпрэзідэнцкай рэспублікай, асноўныя ўладныя паўнамоцтвы сканцэнтраваныя ў руках кіраўніка дзяржавы (прэзідэнта). У краіне адсутнічае рэальны падзел уладаў (на заканадаўчую, выканаўчую і судовую); у грамадства практычна няма механізмаў кантролю, з дапамогай якіх можна было б стрымліваць і абмяжоўваць уладу прэзідэнта, а большасць органаў улады найпрост ці ўскосна падсправаздачныя яму. Гэта робіць палітычную сістэму Беларусі незбалансаванай і ўразлівай з пункту гледжання канцэнтрацыі завялікага аб'ёму паўнамоцтваў у руках аднаго чалавека (прэзідэнта) і вядзе да атрафіі дзяржаўных інстытутаў, у першую чаргу, заканадаўчых органаў (агульнанацыянальных і мясцовых) і ўсёй судовай сістэмы.

Дастаткова востра стаіць праблема суперніцтва/канкурэнцыі і каардынацыі паміж рознымі дзяржаўнымі органамі. Існуюць супярэчнасці паміж мэтамі і інтарэсамі міністэрстваў і ведамстваў, калі, напрыклад, умоўна ліберальныя міністэрствы прапануюць эканамічныя рэформы, а сілавыя - рэпрэсіі. Своеасаблівае "перацягванне каната" адбываецца паміж Адміністрацыяй прэзідэнта і ўрадам (Саветам Міністраў), аднак, паколькі прэзідэнт мае права не прымаць хоць якія прапановы ўрада, апошні знаходзіцца ў падпарадкаваным становішчы. Гэтая праблема не з'яўляецца ўнікальнай для Беларусі, аднак у нашай краіне няма механізму стрымак і процівагаў: замест узгаднення пазіцый на ўзроўні Савета Міністраў і з улікам грамадскіх інтарэсаў, "вярхоўным суддзём" выступае Адміністрацыя прэзідэнта, галоўная цікавасць якой - абслугоўванне прэзідэнта, які імкнецца захаваць сваю ўладу.

Слабыя бакі і асноўныя праблемы сістэмы дзяржаўнага кіравання (выканаўчай улады, у прыватнасці) абумоўленыя агульным дысбалансам палітычнай сістэмы.

Міністэрствы займаюцца не распрацоўкай палітыкі, а выкананнем загадаў Адміністрацыі прэзідэнта, Савета Бяспекі і іншых набліжаных да прэзідэнта структураў. Распрацоўка дзяржаўнай палітыкі вядзецца не на падставе аб'ектыўных дадзеных (даследаванняў, статыстыкі - evidence-based policy) і ў грамадска-значных мэтах, а для выканання адвольных даручэнняў прэзідэнта. Мноства дакументаў без дастатковых падставаў знаходзяцца пад грыфам "Для службовага карыстання" і недаступныя шырокай публіцы.

Дзяржслужбоўцы працуюць не над выкананнем стратэгічных заданняў, а над тым, што ў дадзены момант падаецца прэзідэнту і адміністрацыі палітычна мэтазгодным, або над рэалізацыяй адвольна вызначаных «мэтавых паказчыкаў». Напрыклад, зараз гарадскія і выратавальныя службы занятыя здыманнем сцягоў і знішчэннем стрыт-арта замест сваёй непасрэднай працы.

У краіне адсутнічае адэкватная прававая база, якая рэгулявала б дзяржслужбу і дзяржкіраванне. Адсутнічае ў Беларусі закон аб дзяржаўным кіраванні (публічным адміністраванні), у якім былі б сфармуляваныя яго асноўныя прынцыпы і задачы. У выніку, дзяржструктуры перагружаныя бягучымі загадамі і запытамі з боку вышэйшых арганізацый. Закон аб дзяржслужбе 2003 г. шмат разоў абнаўляўся, але так і не быў прыняты ў новай рэдакцыі. Залежнасць дзяржслужбоўцаў ад кіраўніцтва замацаваная кароткатэрміновасцю іх кантрактаў.

У арганізацыі дзяржслужбы шырока распаўсюджаны "блат" (прэферэнцыі знаёмым і сваякам) пры найманні на працу і прызначэнні на кіруючыя пасады, няма адэкватнай сістэмы конкурснага прыцягнення кампетэнтных спецыялістаў, праверкі іх кваліфікацый і прасоўвання па кар'ернай лесвіцы тых, хто працуе найбольш эфектыўна.

Асноўным крытэрам прызначэння на дзяржаўныя пасады з'яўляецца ляяльнасць рэжыму. Галоўны інструмент кадравай палітыкі - найпроставыя прызначэнні, а галоўным кадравым органам фактычна з'яўляецца Адміністрацыя прэзідэнта. Якасць і практычная каштоўнасць навучання ў Акадэміі кіравання (як у асноўнай адукацыйнай установе ў сферы дзяржкіравання і фактычна абавязковым этапе ў кар'еры дзяржслужбоўцаў) выклікае пытанні.

Мясцовага самакіравання практычна не існуе. Мясцовыя саветы дэпутатаў (фактычна прызначаныя, а не выбраныя) de facto толькі зацвярджаюць праект бюджэту. Паколькі яны не падсправаздачныя грамадзянам, дык і не зацікаўленыя ў тым, каб вырашаць мясцовыя праблемы. Як і парламентары, яны лічаць сябе хутчэй часткай вертыкалі, чым паўнаважнай заканадаўчай і прадстаўнічай уладай. Магчымасці мясцовых органаў улады праводзіць незалежную ад цэнтра палітыку абмежаваныя. Бюджэтаванне ажыццяўляецца строга зверху-уніз, іерархічна і цэнтралізавана. Пры гэтым ва ўрадзе адсутнічае асобнае міністэрства, адказнае за рэгіянальнае развіццё.

2. РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ДЗЯРЖКІРАВАННЯ Ў КАРОТКАТЭРМІНОВАЙ ПЕРСПЕКТЫВЕ (ДА НОВЫХ ВЫБАРАЎ)

У кароткатэрміновай перспектыве дапушчальна выкарыстоўваць магчымасці дзейнага заканадаўства. Для сістэмы дзяржаўнага кіравання ключавымі з'яўляюцца наступныя дзеянні:

- На падставе аналізу наяўных у сістэме дзяржкіравання праблемаў распрацоўваецца праект рэформы дзяржаўнага кіравання. Да рэалізацыі прыцягваюцца як спецыялісты, якія ўжо працуюць у міністэрствах, так і незалежныя эксперты, і спецыялізаваныя міжнародныя арганізацыі (напрыклад, SIGMA¹, OGP², Global GovTech Partnership³ і іншыя). Органам, які каардынуе распрацоўку і ўзгадняе агульнае бачанне зменаў у гэтым кірунку, становіцца Савет Міністраў. Міністэрства фінансаў распрацоўвае новы бюджэт з улікам мэтай, якія стаяць перад урадам, і грамадскіх інтарэсаў.
- Міністэрствы павінны пачаць займацца распрацоўкай палітык (эканамічнай, знешняй, дэмаграфічнай, сацыяльнай і г. д.) і быць вызвалены ад неўласцівых ім функцыяў (напрыклад, па кіраванні прадпрыемствамі).
- Працэсы распрацоўкі палітык і нарматыўна-прававой базы будуюцца на доказнай аснове (на падставе даследаванняў) і з улікам ацэнкі ўздзеяння на бізнес і грамадства.
- Прызначаецца або ствараецца орган, адказны за дзяржслужбу (напрыклад, агенцтва дзяржслужбы або спецыялізаваны аддзел у адным з міністэрстваў). Распрацоўваецца рэформа дзяржслужбы (празрысты конкурсны набор, скасаванне кантрактаў, ацэнка эфектыўнасці). Вызначаюцца прынцыпы займання вышэйшых дзяржаўных пасадаў (конкурс, адкрытыя ўмовы, працэс ўзгаднення і інш.). Абмяркоўваюцца і робяцца захады для дэпалітызацыі - пазбаўлення істэмы ад ідэалагізаваных чыноўнікаў.
- Уся статыстыка і інфармацыя пра працу дзяржаўных органаў становіцца даступнай публічна (акрамя сакрэтнай, якая вызначаецца па выразных крытэрах), уключна з бюджэтнай інфармацыяй і інфармацыяй пра дзяржаўныя закупкі.
- Актыўна выкарыстоўваюцца ўжо наяўныя ў нацыянальным заканадаўстве інструменты ўдзелу грамадзянаў у прыняцці рашэнняў як на нацыянальным (грамадскія абмеркаванні нарматыўных прававых актаў, адкрытыя калектыўныя звароты грамадзянаў - петыцыі), так і на мясцовым узроўні (грамадскія

¹ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) - сумесная ініцыятыва АЭСР і ЕС, створаная з мэтай удасканалення дзяржаўнага кіравання для падтрымкі сацыяльна-эканамічнага развіцця.

² OGP (Open Government Partnership) - міжнародная арганізацыя, якая прасоўвае рэформы дзяржаўнага кіравання для яго адкрытасці грамадзянскаму ўдзелу і кантролю.

³ Global GovTech Partnership - ініцыятыва Сусветнага банка, накіраваная на ўкараненне найноўшых інфармацыйных тэхналогіяў у сферу надання дзяржаўных паслугаў.

абмеркаванні⁴, мясцовыя сходы⁵, мясцовыя рэферэндумы⁶, тэрытарыяльнае грамадскае самакіраванне, ініцыятывы грамадзян па арганізацыі сустрэч, патрабаванні справаздачы, адкліканні⁷, прыняцці рашэнняў⁸ мясцовых Саветаў дэпутатаў). Пачынаецца рэалізацыя такога інструменту, як бюджэты грамадзянскага ўдзелу⁹, які дазваляе людзям вызначаць прыярытэты часткі выдаткаў на мясцовым узроўні, а таксама дае ім магчымасць прымаць рэальныя рашэнні пра тое, як будзе выдаткоўвацца частка бюджэтных грошай.

Гэтыя захады дазволілі бы часткова вярнуць давер грамадзянаў да органаў улады і перайсці да канструктыўнага абмеркавання і вырашэння як выклікаў нацыянальнага ўзроўню, так і надзённых праблем мясцовых супольнасцяў. У рамках канстытуцыйнай рэформы гэтыя інстытуты могуць быць замацаваныя ў новай канстытуцыі, пашыраныя і дапоўненыя.

3. РЭФОРМЫ СІСТЭМЫ ДЗЯРЖКІРАВАННЯ ПАСЛЯ ВЫБАРАЎ, АЛЕ ДА КАНСТЫТУЦЫЙНАЙ РЭФОРМЫ

Калі новыя выбары адбудуцца да канстытуцыйнай рэформы, гэта значыць, новы прэзідэнт атрымае тыя ж суперканцэнтраваныя паўнамоцтвы і яны накіруюцца на палітычную падтрымку рэформаў. Разам з распрацоўкай канстытуцыйнай рэформы, у сферы дзяржаўнага кіравання неабходна будзе зрабіць наступнае:

- Рэалізаваць рэформу дзяржаўнага кіравання на падставе прынцыпаў празрыстасці, інклюзійнасці (удзелу розных груп грамадзянаў), эфектыўнасці і доказнай асновы.
- Працягнуць рэформу дзяржслужбы з акцэнтам на дэпалітызацыю (павышэнне незалежнасці) дзяржслужбы, распрацаваць новы закон аб дзяржслужбе, прыняць Этычны кодэкс дзяржслужбоўцы.

⁴ Механізмы узгаднення з мясцовымі жыхарамі праектаў і ініцыятываў, абавязковыя для правядзення ў Беларусі ў горадабудаўнічай і экалагічнай сферах, могуць, аднак, выкарыстоўвацца і для абмеркавання іншых мясцовых пытанняў.

⁵ Сумесная прысутнасць групы грамадзян, якія сабраліся для абмеркавання пытанняў дзяржаўнага і грамадскага жыцця агульнанацыянальнага або мясцовага значэння, унясення адносна іх прапановаў і прыняцця рашэнняў.

⁶ Праводзяцца для вырашэння пытанняў, якія маюць найважнейшае значэнне для жыхароў адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак і аднесеных да кампетэнцыі адпаведных саветаў, выканаўчых і распарадчых органаў. У Беларусі ніколі не рэалізаваліся.

⁷ У цяперашні момант развіваецца шмат ініцыятываў па адкліканні дэпутатаў, аднак, да гэтага часу гэтая форма не была ўжытая ў Беларусі.

⁸ Надаць вызначанай колькасці грамадзянаў права непасрэдна ўносіць праект прававога акта па пытаннях мясцовага значэння на разгляд мясцовага Савета дэпутатаў.

⁹ Працэдура дэмакратычнага абмеркавання і прыняцця рашэнняў, у якім мясцовыя жыхары вырашаюць, як размеркаваць частку бюджэту - як правіла, мясцовага. У дадзены момант у заканадаўстве згаданы інстытут не замацаваны, але няма і забароны, якая перашкаджала б яго рэалізацыі.

- Выбудаваць сістэму рэалістычнага і вымяральнага доўгатэрміновага і сярэднетэрміновага планавання. Важна дакладна вызначыць і зафіксаваць колькасць і функцыі міністэрстваў, камітэтаў (агенцтваў), а таксама іх місіі, мэты і задачы, ацэнку эфектыўнасці іх працы, нарматыўную прававую базу. Не менш важна пераканацца, што для рэалізацыі гэтай рэформы ёсць рэсурсы - фінансавыя, чалавечыя - і ёсць палітычная воля яе падтрымліваць.
- **Скіраваць** сістэму дзяржаўных паслугаў на кліентаарыентаваны падыход, распрацаваны на падставе лепшых практык. Для гэтага, у прыватнасці, выкарыстоўваць магчымасці інфармацыйных тэхналогіяў (e-governance).
- Распрацаваць і прыняць закон аб доступе да публічнай інфармацыі і абароне персанальных дадзеных, які замацоўвае права грамадзянаў і арганізацыяў атрымліваць незасакрэчаную інфармацыю пра дзейнасць органаў дзяржкіравання, бюджэт і г.д.

4. РЭФОРМЫ СІСТЭМЫ ДЗЯРЖКІРАВАННЯ ПАСЛЯ КАНСТЫТУЦЫЙНАЙ РЭФОРМЫ

Зараз складана сказаць, як менавіта будуць выглядаць будучая канстытуцыйная рэформа ў Беларусі і наступны дызайн сістэмы ўлады, аднак, відавочна, што яе асноўны недахоп у цяперашні час - звышканцэнтрацыя ўлады ў руках аднаго чалавека - павінен быць ліквідаваны. Акрамя дэцэнтралізацыі, трэба будзе забяспечыць падзел уладаў, выбудаваць сістэму стрымак і проціваг, надаць неабходныя паўнамоцтвы парламенту. Магчыма, партыйная сістэма набудзе большае значэнне пры фармаванні органаў улады.

Прыярытэты рэфармавання сістэмы дзяржкіравання на гэтым этапе:

- Замацаванне падзелу сістэмы дзяржкіравання на міністэрствы, якія займаюцца распрацоўкай палітык, і агенцтвы альбо камітэты, якія займаюцца іх рэалізацыяй;
- Завяршэнне рэформы дзяржслужбы, падзел палітычных і непалітычных пасадак (палітычныя пасады ўзроўню міністра - для рэалізацыі курсу той партыі, якая прыйшла да ўлады, непалітычныя - для стварэння пераемнасці і ўстойлівасці ў працы дзяржорганаў).
- Заканадаўчая ўлада кантралюе працу ўрада што да распрацоўкі палітык.
- Замацоўваецца роля Савета Міністраў і міністэрства фінансаў. Міністэрства фінансаў працуе на падставе бюджэтавання, арыентаванага на вынік, а не паартыкулярнага.
- Міністэрствы атрымліваюць місіі (стратэгічнае бачанне і доўгатэрміновыя мэты сваёй працы) і мандаты (выразна акрэсленыя паўнамоцтвы, абавязкі і правы).
- Заканадаўства і палітыкі распрацоўваюцца інклюзіўна, гэта значыць беручы пад увагу і ангажуючы ў працэс распрацоўкі розныя групы грамадства.

- Нарматыўная прававая база несупярэчлівая; патрабаванні да напісання нарматыўных прававых актаў адзіныя для ўсіх міністэрстваў; заканадаўства і ўсе тлумачэнні да яго знаходзяцца ў адкрытым доступе.
- Працяг рэформы мясцовага самакіравання месціць распрацоўку і прыняцце новага закона аб мясцовым самакіраванні, які прадугледжвае выбарнасць на кіроўныя пасады мясцовай улады. Таксама неабходныя захады па фінансавай дэцэнтралізацыі (большы працэнт сродкаў павінен заставацца ў рэгіёнах, у выбраных мясцовых саветаў павінны быць паўнамоцтвы, як гэтыя сродкі выдаткаваць) і заканадаўчае замацаванне інстытуту бюджэтаў грамадзянскага ўдзелу.