

# СБОРНИК АНАЛИТИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

аналитические документы



# СОДЕРЖАНИЕ

1. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА	2
2. ОЦЕНКА ВАРИАНТОВ МОДЕРНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	30
3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ – КАК ПРЕВРАТИТЬ МИФ В РЕАЛЬНОСТЬ	56
4. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В БЕЛАРУСИ: ПРЕОДОЛЕТЬ ИНЕРЦИЮ ИНФОРМАТИЗАЦИИ	124
5. СИСТЕМА НАЙМА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	152
6. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ ЖКХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	169
7. ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ СОЗДАНИЯ БОЛЕЕ ПРОЧНОЙ СВЯЗИ С РЫНКОМ ТРУДА	181



---

Инна Ромашевская, Татьяна Чулицкая

# **РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**



# Резюме

В представляемой работе авторы очерчивают перспективы оценки эффективности государственного управления в Беларуси на основе развития концептуальных подходов и практик общественного администрирования (public administration) последних двух десятилетий, в частности, концепции нового публичного менеджмента.

Основной задачей работы является презентация заинтересованной аудитории некоторых идей по поводу возможного реформирования системы государственного управления в Беларуси, а также ознакомление с актуальными подходами к вопросу повышения эффективности работы государственного аппарата, основываясь на существующем международном опыте.

В исследовании рассмотрены два направления реформирования системы общественного администрирования:

1. Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертное знание в данной области;
2. Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций.

Попытка анализа предполагаемых направлений реформы системы государственного управления в Беларуси предпринята впервые (по крайней мере, впервые предложена для публичного обсуждения).

*Взгляды, представленные в исследовании, принадлежат исключительно самим авторам и не являются выражением мнения SYMPA, других организаций и лиц, которые могут ассоциироваться с именами авторов.*

# Введение

К концу 2011 года стало очевидно, что существование в Беларуси социально-экономической системы, основанной на командно-административном, политизированном распределении ресурсов, поступающих извне благодаря внешним субсидиям и заимствованиям, подходит к концу. Независимо от установок и желаний находящейся у власти группы, уже в краткосрочной перспективе потребуются кардинальное изменение сложившихся механизмов управления экономикой и социальной сферой, что обусловлено, как минимум, двумя факторами:

- резким сокращением доступных бюджетных ресурсов;
- требующими выполнения обязательствами по выплате внешнего долга.

Очевидно, что успех реализации сложного комплекса административных реформ в сжатые сроки и в условиях дефицита ресурсов потребует согласованной деятельности всего государственного аппарата по выработке и реализации эффективной политики по целому ряду направлений. Экспертное сообщество справедливо ожидает появления хотя бы признаков политической воли к проведению реформ. Вместе с этим, не менее важна и реалистичная оценка способности государственного аппарата разрабатывать детализированные, рационально оцениваемые планы и воплощать предлагаемые реформы в жизнь.

В экспертном сообществе не сложилось единого мнения относительно эффективности работы государственного аппарата в Беларуси. При отсутствии широко разделяемых представлений о том, как выглядит результат эффективной работы госаппарата, а также внятно проговариваемых критериев этой самой эффективности (за исключением достижения валовых показателей и полноты освоения бюджетного финансирования - в качестве примера здесь могут выступать любые государственные программы Республики Беларусь<sup>1</sup>) право на существование имеют самые радикальные и противоречивые воззрения.

Можно предположить, что восприятие эффективности во многом строится на личном опыте взаимодействия с отдельными представителями либо подразделениями государственного аппарата, а также сравнении качества и количества предоставляемых государством услуг с опытом других, в большинстве случаев - соседних стран (примером чего выступает пресловутый пример «чистых улиц в Беларуси», неоднократно приводимый зарубежными СМИ с позиций «очевидцев»). Так, существует точка зрения, согласно которой большинство белорусских чиновников являются профессионалами своего дела, способными на эффективную работу в условиях последовательного и системного политического руководства. Согласно другой - способность национальной бюрократии качественно вырабатывать и проводить государственную политику является крайне ограниченной даже в слабополитизированных областях.

События текущего года дают аргументы приверженцам обеих точек зрения (с той оговоркой, что вследствие особенностей политической ситуации в этом году почти невозможно выделить «слабополитизированную» область государственного управления). Оценивая ситуацию с административной точки зрения, очевидно, что белорусские управленцы более успешны в реализации конкретных задач с однозначными, исчисляемыми результатами (например, в таких областях, как строительство и ремонт). В тех случаях, когда управленческая проблема предполагает проработку, анализ и выбор из нескольких вариантов решения - с их последующей реализацией и оценкой (т.е. цикл публичной политики), белорусская бюрократическая машина либо замирает в нерешительности, либо прибегает к наиболее поверхностному решению, которое пытается реализовать с помощью административно-командных методов (например, предложение по дедолларизации экономики путем запрещения публичного

упоминания цен в долларах<sup>2</sup>).

Представляется интересным рассмотреть перспективы оценки (и, в идеале, увеличения) эффективности государственного управления в Беларуси на фоне развития концептуальных подходов и практик общественного администрирования последних двух десятилетий (в частности, концепций бюрократического управления и нового публичного менеджмента).

Осознавая чрезмерную обширность данной задачи и понимая зачаточное состояние общественной дискуссии в вышеуказанной сфере в Беларуси, авторы не ставят перед собой всеохватывающих целей. **Основной задачей** данного документа является представление заинтересованной аудитории некоторых идей относительно возможного реформирования системы государственного (в западной терминологии – общественного, публичного) администрирования в Беларуси, а также ознакомление с актуальными подходами к вопросу повышения эффективности работы государственного аппарата, основываясь на существующем международном опыте.

В работе будут рассмотрены лишь два направления реформирования системы общественного администрирования:

1. Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертное знание в этой области;

2. Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций.

Дополнительным аргументом в пользу выбора вышеуказанных направлений является то, что они иллюстрируют два доминирующих в настоящее время подхода к общественному управлению – классический, подразумевающий четкое разграничение между политикой и администрированием, которое опирается на экспертные знания чиновников-технократов, и так называемый новый общественный менеджмент (*new public management*) с его заимствованиями из практик бизнес-сектора, в частности ориентацией на показатели эффективности и удовлетворение клиентов.

Необходимо отметить отсутствие как системных практических наработок по анализу существующих практик государственного управления (вероятно, за исключением внутренних документов министерств и ведомств), так и академических исследований в данной области (хотя публикации отдельных исследователей на эту тему можно найти, например, работы Антановича Н.А., БГУ<sup>3</sup>). Также необходимо отметить независимые исследовательские центры, прежде всего, Белорусский институт стратегических исследований (BISS), который в своих ежегодниках посвящает аналитические разделы данной проблеме, а также некоторые интеллектуальные веб-ресурсы, которые периодически размещают публикации по данной тематике (например, сайт «Наше мнение»). Вместе с тем, официальные исследовательские институции и издаваемые при них журналы оставляют качественные стороны данной проблемы без должного внимания. Исключением, скорее подтверждающим вышесказанное, является одно из немногих патронируемых UNDP исследований под названием: «Совершенствование административных процедур в Республике Беларусь» (Минск 2007), в рамках которого проводилось

1. Например «Национальная программа демографической безопасности на 2011-2015 гг.» [http://mintrud.gov.by/ru/new\\_url\\_1751033009/new\\_url\\_1383761826/new\\_url\\_1312348330](http://mintrud.gov.by/ru/new_url_1751033009/new_url_1383761826/new_url_1312348330)

2. «Якобсон предлагает отказаться от долларизации белорусской экономики», Белта, 26.10.2011 [http://www.belta.by/ru/all\\_news/economics/Jakobson-predlagaet-otkazatsja-ot-dollarizatsii-belorusskoj-ekonomiki\\_i\\_579334.html](http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Jakobson-predlagaet-otkazatsja-ot-dollarizatsii-belorusskoj-ekonomiki_i_579334.html)

3. См. список публикаций на <http://www.law.bsu.by/users/?132>

количественное исследование используемых в Беларуси административных процедур<sup>4</sup>.

Контекст исследования. Общая характеристика в сфере реформирования системы государственного управления (СГУ) в Центральной и Восточной Европе.

Согласно оценкам проектов UNDP и других международных организаций, в большинстве стран региона (особенно не входящих в состав ЕС) при проведении реформирования системы управления можно выделить такие общие проблемы, как:

- юридическое (легальное) определение наиболее значимых общественных проблем;
- недостаточность оплаты деятельности в сфере ГУ;
- низкая квалификация государственных служб;
- высокая степень их политизации;
- неэффективное распределение ресурсов в СГУ.

В результате вышеперечисленных сложностей повышается уровень коррумпированности, увеличивается разрыв в уровнях оплаты труда государственных служащих, наблюдается низкая мотивация к деятельности в СГУ и, соответственно, снижается качество предоставляемых услуг. Кроме того, необходимо также отметить высокую степень политической поляризации в сочетании с длительной традицией использования институтов государственной службы в партийных целях, что также не способствует эффективному реформированию в странах региона.

В 2002 г. при оценивании государств-претендентов на вступление в ЕС в качестве характерных системных проблем указывались:

- недостаточный уровень профессионализма общественных служащих в вышеуказанных государствах;
- несовершенство и неполнота соответствующей законодательной базы;
- система подбора кадров, которая не основывалась на достижениях претендентов;
- сложности с реформированием системы оплаты труда государственным служащим наряду с неразвитостью системы мотивации и пр<sup>5</sup>.

Все вышеперечисленные проблемы формируют контекст для понимания проблем в сфере СГУ в Беларуси, хотя и приобретают в нашей стране определенную национальную специфику, связанную, прежде всего, с недемократическим характером самого режима и длительным периодом отсутствия реформирования.

4. Интересной особенностью данного исследования являются проводившие его структуры. Так, в пояснении к отчету указывается, что его исполнительным агентом был Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, а выполняло заказ ЧУП «Новак», деятельность которого расценивается негативно властями.

5. Assessment Report: Introduction to the Candidate Country Assessments (2002).



# Глава I.

## Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертные знания в этой области

Поскольку одна из задач данной работы – способствовать общественной дискуссии о том, как разрабатывается и анализируется публичная политика в Беларуси, представляется возможным дать краткое описание того, что такое *policy process* (англ. - *процесс формирования государственной/публичной политики*) в его современном понимании.

В самом общем значении публичная политика – это практическая реализация политических решений. Процесс формирования политических решений выходит за рамки рассмотрения настоящей работы, так как объектом нашего интереса является главным образом то, каким образом разрабатываются планы реализации этих, как правило, довольно общих решений, зачастую «упакованных» в привлекательные программные заявления.

Вынесение «за скобки» политического компонента государственной политики выглядит довольно нетрадиционным, однако этому подходу уже более сотни лет, и он концептуально связан с веберианской теорией бюрократии. Эта теория, которая до сих пор играет доминирующую роль в поле *public administration* (англ. – *публичного/ общественного администрирования*), проводит четкую грань между политическими решениями, формулируемыми чувствительными к мнению избирателей политиками, и административными решениями, принимаемыми рациональными бюрократами, носителями экспертных знаний в той или иной области государственной политики. Как в любой модели, это четкое разделение является идеальным допущением, однако позволяет выделить и проанализировать собственно административный компонент. Один из аргументов в пользу такого подхода заключается в том, что даже наиболее консенсусный, выработанный самым демократическим путем проект той или иной (даже самой незначительной) реформы останется в лучшем случае проектом, а в худшем – приведет к прямо противоположным результатам, в отсутствие внятных представлений о прямых и непрямых эффектах его реализации.

Хотя политические решения принимаются на идеологических основаниях, но их реализация основывается на реалистичных представлениях о том, каким образом достичь желаемых результатов. Эти представления в идеале должны опираться на глубокие знания о том, как устроено и функционирует общество. Даже кажущиеся объективными экономические законы в немалой степени основываются на совершенно определенных предположениях о том, что управляет действиями отдельных индивидов и групп.

В самом общем виде процесс публичной политики выглядит следующим образом: после того, как сформулирована политическая задача, экспертами предлагаются несколько вариантов ее решения. Затем несколько вариантов решения ранжируются на основании ряда самых разнообразных критериев: экономическая эффективность, социальный эффект по отношению к различным группам, практическая реализуемость и т.д. Важным критерием является то, насколько сложно – или просто – можно объяснить необходимость реализации конкретного варианта электорату. Очевидно, что одни критерии могут иметь больше веса, чем другие – в зависимости от политического посыла. В итоге делается аргументированный выбор в пользу одного из вариантов с как можно более полным описанием результатов (и последствий) его

реализации. Таким образом, варианты публичной политики можно описать как планы достижения приоритетных для государства целей с максимально эффективным использованием конечных ресурсов.

В ноябре 2011 г. в Беларуси была предпринята публичная попытка следования этой модели процесса формирования государственной/публичной политики (policy process), когда Совет министров предложил несколько возможных вариантов реформирования экономической политики, указав на то, как реализация каждого из вариантов отразится на макроэкономических и финансовых показателях следующего года. При этом была сделана рекомендация следовать одному – промежуточному – варианту, основываясь на наборе релевантных критериев<sup>6</sup>.

Вынося за рамки политическую реакцию на предложенные технократами варианты, отметим лишь то, что если в вопросах экономической политики главная обозреваемая проблема заключается в отсутствии политической воли на проведение реформ, то в области, например, социальной политики ситуация представляется более сложной.

## Разработка государственной политики

Для большей наглядности рассмотрим процесс разработки социальной политики и связанные с этим две основные проблемы. Первая из них характерна не только для Беларуси, но в целом для постсоветских государств – это отсутствие понимания того, какое влияние оказывает реальная практика реализации той или иной государственной политики на социально-экономические процессы в стране. Данная проблема является специфическим проявлением более общего явления: отсутствия понимания – да и интереса – к социально-экономической реальности. На протяжении двадцати лет, прошедших с распада Советского Союза, несмотря на устранение монополии коммунистической идеологии, в большинстве постсоветских стран не было отмечено попыток полномасштабного изучения реального состояния общества, которое могло бы стать основой для выработки рациональной государственной политики. Беларусь не стала исключением из вышеуказанной тенденции.

Данное явление четко описывает российский исследователь Симон Кордонский: *«Мы считаем, что как реформирующая и модернизирующая власть, так и ее критики пользуются системой кривых зеркал, в которых, при всем желании, могут видеть только проекции своих априорных ценностных и статистических представлений, основанных на идеологии подражательного реформирования. Процедуры реформирования и модернизации, основанные на представлениях о том, что «все плохо», приводят к появлению новых зеркал, и тоже кривых»*.

*Мы считаем, что найти выход из этого тупика можно, если «сменить оптику» и перейти к прямому неангажированному описанию форм организации современной российской жизни, к тому, что сейчас если и отражается в административных, научных и политических «зеркала», то скорее как «негатив», а не как необходимые атрибуты жизни. Легитимизация этих общераспространенных форм социальности представляется неизбежной, если снова не возобладают стремление сломать уклад жизни «через колено» и построить очередное светлое будущее»<sup>7</sup>.*

6 «Доля государства в экономике может быть сокращена с 70% до 50%» // Naviny.by, 08.11.2011 [http://naviny.by/rubrics/economic/2011/11/08/ic\\_news\\_113\\_380192/](http://naviny.by/rubrics/economic/2011/11/08/ic_news_113_380192/) (просмотрено 15.11.2011).

7 «Российская провинция и ее обитатели. Опыт наблюдения и попытка описания» // Персональный блог Симона Кордонского <http://kordonsky.ru/?p=310> (просмотрено 12.11.2011).

Цитата Кордонского как нельзя лучше иллюстрирует ситуацию в Беларуси, с той поправкой, что в этой стране речь идет не о реформирующей, а о консервирующей власти, в то время как основополагающие представления правительства об обществе заключаются в убеждении, что «все хорошо». «Смена оптики» не обязательно должна включать легитимизацию всех форм организации жизни, но, по крайней мере, формирование полученных научных путем представлений о ней.

Однако, обращаясь к вышеприведенному описанию процесса формирования государственной/публичной политики (public policy), необходимо сделать поправку для Беларуси, поскольку в данном случае уже не ставится вопрос о том, как потратить ресурсы с максимальной выгодой для страны и каким образом оценить эту выгоду (или эффективность). Мотив «потерянных лет» стал доминирующим в дискуссии о неотвратимых белорусских реформах, при этом основная дилемма заключается в том, чем пожертвовать с минимальным ущербом для: 1) стабильности социальной ситуации 2) долгосрочного социально-экономического развития. Исчерпывающее описание ситуации было дано в мае этого года блоггером Financial Times Джозефом Котериллом: «Кто бы в конце концов ни согласился финансировать реформы в Беларуси, им придется перерабатывать всю государственную политику с нуля» (англ.)<sup>8</sup>.

Проблема компромиссов реформирования, или policy trade-offs (англ. – компромиссов государственной политики), не является уникальной для белорусского госуправления. Можно сказать, что любая политическая программа состоит из списка будущих достижений. Однако на суд общественности редко выносятся дискуссии о том, что у любого выбора есть своя отрицательная сторона. Эдвард Лукас, международный редактор журнала «Экономист», в августе 2011 г. хорошо описал данную проблему в статье о возможных сценариях реформирования Беларуси: «У каждого варианта госполитики есть свои подводные камни. Щедрая стабилизационная поддержка со стороны внешних кредиторов чревата тем, что безответственное правительство привыкнет к легким деньгам. Жесткие внешние ограничения означают, что экономические трудности будут мешать реформам и деморализовывать реформаторов. Быстрая приватизация разрушает власть государственных бюрократов. Но она же передает права владения собственностью аферистам и различным друзьям и знакомым режима. Прямые иностранные инвестиции приносят деньги и ноу-хау. Но они же создают ощущение лишения и обиды: люди начинают чувствовать, что их семейные драгоценности были проданы слишком быстро и слишком дешево. Экономическая либерализация расчищает путь для будущего процветания. Но она же приносит большой психологический шок избирателям, которые после него могут сделать выбор в пользу стабильности, а не дальнейшего дискомфорта. Жесткий подход к преступности и коррупции жизненно необходим. Но в результате может получиться влиятельный государственный орган, который сам по себе будет представлять своего рода мафию. Если международное сообщество будет давать много советов, доверие к ним будет запятнано, когда население разочаруется в реформах. Если же оно скромно отойдет в сторонку, это будет выглядеть как безучастие и пренебрежение»<sup>9</sup>.

Другое дело, что государственная политика в Беларуси опирается на оценочные суждения политических лидеров и чиновников не только в политической, но и в административной компоненте, т.е., по сути, не имеет в своей основе почти никакого рационального обоснования. Уместно будет пояснить, почему рациональное обоснование важно, на примере социальной политики.

8 Cotterill Joseph. Autocracy risk, Belarus edition. <http://ftalphaville.ft.com/blog/2011/05/17/570936/autocracy-risk-belarus-edition/>

9 Edward Lucas. Belarus after the change. [http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record\\_id=313](http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record_id=313)

Любой элемент социальной политики – денежные выплаты, льготы, право на бесплатное или приоритетное получение товаров или услуг и пр. – меняет поведение людей. Данные изменения могут быть планируемыми, ожидаемыми или побочными, т.е. такими, которые выйдут только по ходу реализации. Следует не забывать о стремлении людей «перехитрить» любую систему ограничений. В самых общих чертах, задача тех, кто эту политику разрабатывает – найти оптимальный баланс между желательными и нежелательными изменениями, а также выработать механизм отслеживания побочных эффектов, включая сознательные попытки «одурачить» государство, и последующая их корректировка. Для выполнения данной задачи необходимо иметь реалистичное представление об обществе, с которым власть работает.

Вместе с тем, знания белорусской власти об обществе находятся в зачаточном состоянии. Например, при декларируемой ориентированности белорусского правительства на экономическом рост, знания об одном из основных факторов роста – рабочей силе – практически отсутствуют. Так, только в конце ноября 2011 г. под давлением Всемирного банка в стране началось исследование масштабов реальной безработицы путем обследования и интервьюирования домашних хозяйств. Кроме того, отсутствуют реальные данные о том, сколько белорусов работает в других странах на временной либо постоянной основе. Соответственно, отсутствует база для прогнозирования динамики явлений, связанных с движением рабочей силы. Частично данная проблема связана с отсутствием в Беларуси независимой социологии, т.к. именно количественные и качественные (с переносом акцента на последние) социологические методы являются основанием для анализа вариантов государственной политики.

Но главная проблема, как указывает Кордонский, состоит в том, что рациональный «фасад» государственного управления в лучшем случае является самой привлекательной частью здания, в худшем – не имеет к зданию никакого отношения. Анализ применения различных законов на практике (обычно под этим подразумевается анализ вариантов государственной политики) не может рассматриваться в качестве реальной альтернативы, т.к. применение законов является лишь частью (иногда не самой значительной) комплекса существующих неформальных правил, по которым организована жизнь в государстве, и с помощью которых осуществляется государственное управление. Таким образом, обнаруживается парадокс: идеологические политические решения требуют рациональных знаний для своей реализации, но, в свою очередь, без рациональных знаний обнаруживается лишь идеологическая имитация выполнения этих решений.

## Policy Capacity

Вторая проблема характерна для всех стран – размытие монополии на policy advice<sup>10</sup>, усложнение и взаимопроникновение различных аспектов государственной политики. В связи с этим возникает проблема координации усилий, а также необходимости более глубокого анализа policy advice, поступающего из самых различных источников. Далее предпринята попытка дать краткий обзор данной проблемы, а также несколько примеров ее решения, реализованных в различных странах.

Как отмечалось выше, выработка государственной политики базируется на анализе нескольких вариантов решения политически оформленной задачи и выборе наиболее приемлемого из них. Анализ вариантов основывается на детальном прогнозировании их результатов – как ожидаемых, так и побочных, и предполагает предсказание поведения людей. Вопрос состоит в том, кто и на основании каких знаний предлагает и рекомендует эти варианты.

<sup>10</sup> По мнению авторов, адекватного перевода данного выражения на белорусский или русский языки в настоящее время не существует. Иногда оно переводится как «политическое консультирование», однако это не передает точного значения выражения.

Можно выделить три главных источника policy advice, применимые к современной Беларуси:

- непосредственно правительственные эксперты, работающие внутри государственного аппарата;
- независимые исследовательские структуры (think tanks);
- международные эксперты.

Традиционно, главным источником policy advice были правительственные эксперты, обладающие технократическими знаниями, пониманием принципов работы государственного аппарата и обладающие организационной памятью. Ситуация стала меняться во второй половине XX в., когда стало очевидно, что многим национальным правительствам «не хватает мощностей» для того, чтобы качественно разрабатывать и анализировать варианты реализации государственной политики. В основании данного явления можно назвать ряд причин, в числе которых:

- **инерционность работы госаппарата**, приверженность уже опробованным вариантам, нежелание принимать на себя риски – характеристики, обусловленные рядом факторов, в том числе связанных с управлением государственными кадрами;

- **усложнение условий реализации национальной государственной политики**, которая уже не замыкается в национальных границах, а подвергается влиянию многочисленных внешних факторов, а также сама оказывает влияние на процессы за пределами отдельных стран, усложнение общества (люди уже не хотят одного и того же);

- **усиление гражданской активности ученых и интеллектуалов**, которые стали выдвигать конкурирующие варианты государственной политики и критиковать те версии, которые родились в недрах государственного аппарата (к ним примыкали многочисленные вышедшие на пенсию высшие государственные чиновники);

- Обмен опытом реформ в различных странах, взаимопроникновение идей, подходов, best practices (*англ. – хорошими практиками*).

Таким образом, на «рынке policy advice» сформировалось стабильное предложение, в условиях которого правительству приходилось выбирать между различными стратегиями, в числе которых:

- совершенствование собственных кадров путем приглашения известных экспертов, формирования команд, стажировок, коучинга и т.д.;

- сотрудничество с независимыми аналитическими центрами, часто на контрактной основе (т.е. ситуация, в рамках которой правительственным экспертам остается лишь выбрать партнера и оценивать успешность выполнения контракта);

- сотрудничество с международными экспертами и организациями, что наиболее характерно для стран, проводящих масштабные реформы

Рассмотрим основные доводы «за» и «против» каждого из этих вариантов:

**1. Правительственные эксперты** (данную стратегию Линдквист<sup>11</sup> сравнивает со стратегией менеджмента футбольных команд, когда талантливые игроки приглашаются в команду в самом начале карьеры и потом «доводятся до кондиции»):

11 Evert A.Lindquist and James A.Desveaux. "Policy Analysis and Bureaucratic Capacity: Context, Competencies, and Strategies" in L. Dobuzinski, M. Howlett and D. Laycock eds., Policy Analysis in Canada: The State of the Art Toronto: University of Toronto Press, 2007.

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> <li>- наличие доступа к информации и данным (о том, что уже было сделано, какие опции рассматривались и пр.);</li> <li>- знание организационной культуры (как представить решение наиболее приемлемым способом для тех, кто принимает решения).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- нежелание сообщать принимающим решения о том, что они стоят перед непопулярным выбором;</li> <li>- нехватка информации об исследованиях в области своей компетенции или недоверие к этой информации;</li> <li>- игнорирование либо приверженность определенным опциям;</li> <li>- влияние партийной, личной, клановой и др. лояльности.</li> </ul>
<p>Кадровый аспект: требует больших капиталовложений для подготовки команды экспертов, поддержания мотивации; конфликт лояльности по отношению к определенной организации и необходимость беспристрастного анализа.</p>	

**2. Независимые эксперты** (эту стратегию Линдквист сравнивает со стратегией менеджмента футбольных команд, когда «звездные игроки» покупаются):

Особенно актуальна для государств, подвергающихся масштабным реформам. В частности, в социалистических государствах в период реформ именно университеты и различные НИИ стали прибежищем технократов - специалистов в отдельных областях государственной политики, не имевшим доступа на госслужбу из-за нелояльности к правящим режимам. Так, именно университеты и НИИ стали главным резервом пополнения государственных кадров в период реформирования в таких странах<sup>12</sup>.

В данном случае под независимыми экспертами подразумеваются в большей степени *policy analysts* (англ. – *политические специалисты, анализирующие государственную/публичную политику*), нежели представители исследовательского сообщества в его классическом понимании. *Policy analysts* меньше скованы рамками – в первую очередь, временными - традиционного академического процесса, опирающегося на эмпирические данные и проверку результатов исследования коллегами по области исследования. Однако роль классических исследователей неопределима при анализе уже реализующихся вариантов госполитики.

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> <li>- независимость (см. ниже);</li> <li>- оперативность и гибкость;</li> <li>- низкие текущие расходы на аналитическую работу (нет необходимости держать штат экспертов).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- недостаток понимания процесса формулирования и реализации государственной политики вследствие отсутствия опыта;</li> <li>- отсутствие общего языка с управленческими кадрами, ведущее к неспособности перевести результаты академических исследований на язык опций государственной политики;</li> <li>- влияние международных экспертов (пребывающих под впечатлением успешного опыта реализации той или иной политики).</li> </ul>
<p>Кадровый аспект: противоречивый. С одной стороны, к компетенции «заказчиков» - правительственных экспертов предъявляется меньше требований, т.к. от них требуется лишь сформулировать проблему, условия выполнения работы и выбрать наиболее подходящего партнера (упор на менеджерские навыки). С другой стороны, их компетенция должна быть достаточной, чтобы качественно выбрать партнера и оценить результаты исследования.</p>	

Отдельно хотелось бы отметить, что даже в тех странах, где правительство имеет долгую историю сотрудничества с независимыми экспертами, вопрос независимости их подхода к анализу и рекомендациям государственной политики не имеет однозначного ответа. В частности, это связано с тем, что «независимые эксперты» не имеют некоей средней устоявшейся идентичности, и в разных ситуациях проявляют себя по-разному: как классические исследователи, как журналисты, как партийные советники или даже как бизнесмены, занимающиеся маркетингом своих аналитических продуктов. Хотелось бы обратить внимание интересующихся данной тематикой на статью «Публичная политика как варьете» Томаса Медвеца, основанной на интервью с ведущими независимыми аналитиками США, в которой как раз делается вывод об их «текущей» идентичности.

### 3. Международные эксперты

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> <li>- профессионализм и опыт;</li> <li>- финансовая составляющая.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- нормативные установки;</li> <li>- использование информации, предоставленной местными экспертами (правительственными или независимыми);</li> <li>- эксперты в узкой области не обладают стратегическим видением и пониманием, как реализация конкретной политики отразится на других областях;</li> <li>- эксперты, дающие советы национального масштаба не обладают глубоким знанием управленческих практик.</li> </ul>
<p>Кадровый аспект: противоречивый. С одной стороны, правительственные эксперты, работающие с международными партнерами, должны быть достаточно компетентными для того, чтобы проанализировать предложения и представить их тем, кто принимает решения. С другой стороны, их компетентность не должна мешать их восприимчивости к рекомендациям, исходящих от международных экспертов (способности проанализировать их советы).          Финансовый компонент может исказить мотивы сотрудничества и восприимчивости к их предложениям.</p>	

Естественно, идентичность, независимость, мотивы и компетентность международных экспертов – как узких, так и широких – вопрос еще более противоречивый, чем в случае с независимыми национальными экспертами. Опять же, хотелось бы сделать отсылку к недавно изданной книге шведских исследователей Ivona Sobis, Michiel S. de Vries, *The story behind western advice to Central Europe during its transition period* (Bratislava: NISPAcee, 2009).

## Институциональный аспект

Таким образом, очевидно, что ни один из описанных выше источников policy advice не является самодостаточным. Поскольку именно на государстве лежит ответственность сформулировать исследовательскую задачу и найти максимально эффективный способ получения экспертных рекомендаций, и также за государством остается последнее слово в принятии решения, его роль как power broker невозможно переоценить.

Актуальность данной проблемы для Беларуси недавно была признана даже руководителем государства, который отметил, что научное сообщество не способно помочь управленцам дельным советом<sup>13</sup>. К сожалению, мы не услышали, каким образом была сформулирована просьба о помощи и как, по мнению руководства страны, должен быть выглядеть дельный совет. Однако, как мы знаем, признание проблемы – первый шаг на пути ее разрешения.

При разработке стратегии повышения policy capacity (*англ. институциональной способности государственного аппарата формировать государственную/публичную политику*) необходимо учитывать целый ряд институциональных аспектов, в том числе:

- необходимость баланса между краткосрочной и долгосрочной перспективой. В ситуации, когда независимое экспертное сообщество достаточно «молодое» и не обладает длительным опытом сотрудничества с правительственными экспертами, на правительство в большинстве случаев ложится роль постановки долгосрочных задач (таким образом, создается необходимая кадровая поддержка реформирования);

- желательность постоянного обмена идеями и опытом между правительственными и независимыми экспертами в ходе коммуникации, особенно неформальной (затрудняется в том случае, когда независимые эксперты представляют уже «готовый продукт»;

- кадровый аспект – как привлечь талантливых экспертов на государственную службу, как ориентировать госслужащих на сотрудничество с независимыми экспертами (хотя подобное сотрудничество может быть лишь номинальным, например, когда такое требование выдвигают доноры какого-то проекта);

- затраты – временные и финансовые, основные и текущие. Средства, сэкономленные на содержании полноценного штата правительственных экспертов, могут быть потрачены на длительные поиски подходящего партнера и последующий менеджмент контрактов.

Таким образом, центры разработки государственной политики в правительстве должны возглавляться опытными руководителями, обладающими стратегическим видением развития их области, с хорошими контактами в независимом экспертном и научном сообществе, способном на равных говорить с международными экспертами. Их главная роль – формулировать задачи по разработке государственной политики, коммуницировать (формально и неформально) с коллегами внутри и вне правительства, создавать привлекательный имидж своей организации. Эти руководители должны обладать независимой репутацией в научном сообществе. Канадские исследователи, занимающиеся изучением данной проблемы, называют таких лидеров «Bridge people – люди-мосты»<sup>14</sup>.

13 «Лукашенко упрекает ученых в недостаточной практической помощи государству» // Белта, 24.11.2011 [http://www.belta.by/ru/all\\_news/president/Lukashenko-uprekaet-uchenyy-v-nedostatochnoj-prakticheskoy-pomoschi-gosudarstvu\\_i\\_582372.html](http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-uprekaet-uchenyy-v-nedostatochnoj-prakticheskoy-pomoschi-gosudarstvu_i_582372.html) (просмотрено 28.11.2011).

14 Capacity Building: Linking Community Experience to Public Policy, Julie Devon Dodd and Michelle Hebert Boyd, Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada October 2000.



### ***Примеры***

В Приложении 1. приведены несколько примеров таких правительственных центров по разработке государственной политики, которые были созданы для того, чтобы полноценно использовать потенциал национального экспертного сообщества.

Общими характеристиками данных организаций являются:

- центральность по отношению к правительству (кабинету Министров);
- публичность;
- проактивность;
- обязательность реакции правительства на исследования;
- нетворкинг с экспертным сообществом в своей стране и других странах.

## Глава II.

### Новый публичный менеджмент в реформировании системы государственного управления: основные характеристики

Целью данной главы является анализ возможностей проецирования принципов нового публичного (государственного) менеджмента (НПМ) на реформирование системы государственного управления в Беларуси. Кроме того, ставится задача показать возможности оценки эффективности управления и, в частности, переход от широко используемого в настоящее время в белорусской системе администрирования как планирования количественных макроэкономических показателей к качественному анализу издержек и выгод.

#### **Общие принципы НПМ и примеры их внедрения в СГУ**

Концепция НПМ (оригинал англ. *New Public Management (NPM)*) возникла в 70-х гг. XX в. и получила свое практическое воплощение в реформировании административных систем Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и Канады. Основной целью реформирования с позиций НПМ стало внедрение в систему государственного управления рыночных принципов - **целеориентированного** подхода к управлению; а также **деполитизации, децентрализации и деюрократизации** сферы управления.

Возникновение подхода связано с нараставшей критикой существовавшей ранее системы управления (так называемого старого публичного менеджмента) за высокие расходы на содержание государственного аппарата, неэффективность оказываемых им услуг, отсутствие индикаторов измерения эффективности управления, а также механизмов контроля за работой чиновников и мониторинга их деятельности. В дальнейшем, принципы НПМ стали использоваться международными организациями (в частности, Международным Валютным Фондом (МВФ), Всемирным Банком (ВБ), Европейским Банком Реконструкции и Развития (ЕБРР))<sup>15</sup> как стандартизированные рекомендации для реформирования систем управления развивающихся и транзитных стран. В числе первых «импортеров» подхода НПМ были Малайзия, Чили, Гана, Нигерия, Уганда.

После распада СССР реформирование системы государственного управления по принципам НПМ получило распространение в ряде государств ЦВЕ, а также некоторых бывших республиках СССР. Необходимо отметить, что НПМ имеет различия в развитых и развивающихся странах, что свидетельствует об отсутствии некой единой унифицированной модели данного подхода. Как показывает практика внедрения НПМ, реформирование терпело неудачу там, где отсутствовали:

- стабильное экономическое развитие;
- четкая законодательная база;

15 Продвижение стандартизированных проектов реформирования по принципам НПМ международными донорскими организациями является одним из основных направлений критики данного подхода, т.к. при этом, по мнению оппонентов, не всегда учитывается национальная специфика реформируемых систем, включая степень их готовности к изменениям, подготовленность управленческих кадров, достаточность ресурсов и пр.

16 Common, R. (1998), *Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of NPM*, International Journal of Public Sector Management, volume 11, no. 6, pp. 440-448; Hood, C., Scott, C. (2000), *Regulating Government in a 'Managerial' Age: Towards a Cross-National Perspective*, Discussion Paper No 1, p.2. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London, London School of Economics and Political Science.

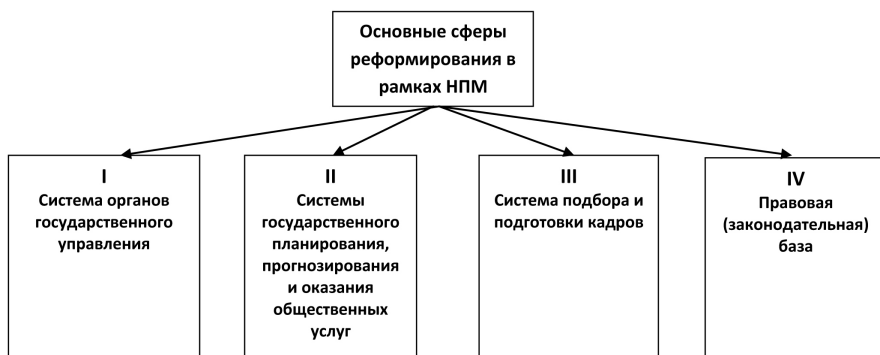
- прозрачная и подотчетная обществу сфера публичной политики;
- система разделение властей;
- достаточные (для реализации реформ) финансовые и человеческие ресурсы<sup>16</sup>.

Тем не менее, согласно оценкам международных организаций, в новых государствах-членах ЕС реформирование по принципам НПМ проходило достаточно успешно (в качестве примеров «хороших практик» здесь обычно приводятся Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Румыния и Словакия). Приняв за основу реформирования законодательство ЕС (Acquis Communautaire), эти государства смогли на формальном уровне внедрить принципы НПМ, хотя и продолжают сталкиваться с определенным противодействием в неформальной сфере, где действуют практики, присущие старой системе управления (прежде всего, коррупция и неформальные связи).

Ключевые идеи НПМ: **менеджерализм и использование рыночных механизмов для обеспечения эффективности предоставления общественных услуг** (в частности, ориентация на потребителя). При этом первый предполагает внедрение системы менеджмента, построенной на принципах управления бизнесом, в институты управления.

Основные сферы реформирования государственного управления с использованием принципов НПМ представлены в Схеме 1, далее в тексте также приводятся некоторые инструменты, используемые при реформировании каждой из этих сфер.

**Схема 1. Основные сферы реформирования в рамках НПМ**



В рамках блока I «Система органов государственного управления» основными инструментами реформирования являются:

- децентрализация системы управления (в частности, уменьшение роли правительства);
- реструктурирование институтов управления;
- перераспределение ролей, миссий и задач между различными уровнями управления;
- уменьшение количества чиновников;
- сокращение расходов на содержание бюрократического аппарата.

В рамках блока II «Системы государственного планирования, прогнозирования и общественных услуг» используются следующие инструменты:

- внедрение принципов соревновательности, системы тендеров и патентирования при распределении заказов на оказание общественных услуг;
- создание в дополнение к государственному альтернативного механизма оказания услуг. В частности, развитие системы «социального заказа», внедрение принципов государ-

ственно-общественного партнерства;

- пересмотр принципов измерения производительности (*англ. - performance*) и эффективности планирования, прогнозирования и предоставляемых услуг (*англ. - efficiency*);
- внедрение принципов ориентации на потребителя (в данном случае - граждан).

В рамках блока III «Система подбора и подготовки кадров» основными инструментами являются:

- реформирование системы подбора кадров для институтов управления и измерения результативности их работы;
- предоставление большей свободы действий чиновникам при условии повышения уровня их ответственности и подотчетности;

В рамках блока IV «Юридическая база» основные инструменты таковы:

- определение несоответствия и проблем в юридических основаниях, на основании которых регулируется деятельность органов государственного управления;
- изменение законодательства, касающегося обеспечения функционирования СГУ.

В целом, НПМ предполагает внедрение **новых принципов измерения и индикаторов эффективности СГУ**. В частности, переход от количественных (например, ВВП) показателей к качественным, комплексным и основанным на измерении результатов политики (примером подобного индикатора на международном уровне является индекс развития человеческого потенциала). Т.е. одной из основных **инструментальных** целей НПМ является введение четких индикаторов качественного измерения результатов управления, государственных программ, планирования и прогнозирования<sup>17</sup>.

## Возможные сценарии реформирования системы государственного управления с позиций НПМ

Обобщая практики внедрения принципов НПМ в СГУ различных государств, можно выделить следующие возможные сценарии реформирования:

1. Сохранение существующей СГУ. Предполагает сохранение существующей СГУ при локальных изменениях на уровне различных институтов, а также во всех вышеперечисленных сферах реформирования. Основная задача при этом – устранение очевидных недостатков работы при сохранении общего статус-кво системы.

2. Модернизация. Предполагает более радикальные изменения СГУ, в частности, переориентацию бюджетных расходов в сфере управления; создание новых типов институтов управления; изменение контрактной системы для государственных служащих и пр.

3. Маркетизация. Интенсивное внедрение рыночных механизмов в СГУ как средства повышения эффективности, производительности управления и уменьшения затрат на содержание государства в целом и государственного аппарата в частности.

4. Минимизация/ сокращение роли государства в системе управления. Максимальное сокращение государственного сектора посредством введения принципов приватизации и контрактирования для оказания услуг, которые ранее предоставлялись государством.

Особенностью постсоветских государств, включая Беларусь, является то, что они должны не просто реформировать, а создавать во многом новые административные системы<sup>18</sup>.

17 OECD, 2005b Modernising Government, The Way Forward, Paris; Hood, 1991, A Public Management for All Seasons?, Public Administration 69, pp. 3-19.

18 Diversity in action: local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe ed. By Anna-Marie Biro and Petra Kovac, p. 32.

Данная особенность не всегда учитывается на практике, что приводит к сведению реформирования СГУ к варианту модернизации (первому из вышеперечисленных). В результате чего происходит своего рода «латание дыр» без системных изменений и увеличения эффективности деятельности системы.

### **Цели реформирования СГУ для повышения уровня эффективности и продуктивности (performance measurement)**

При реформировании СГУ по принципам НПМ можно обозначить следующие базовые цели:

- повышение уровня доверия к органам государственного управления (в частности, правительству) посредством обеспечения прозрачности их работы и подотчетности гражданам (один из механизмов – регулярная система отчетности по результатам осуществления государственных программ);
- изменение системы определения эффективности СГУ и реализуемых государственных программ посредством введения индикаторов производительности и качественного соотношения с декларируемыми целями, фокусом на результативность и качество предоставляемых общественных услуг, а также степень удовлетворенности ими граждан (которые с позиций НПМ являются потребителями);
- улучшение самого устройства СГУ, т.е. принципов занятости на государственной службе, а также системы оказания общественных услуг<sup>19</sup>.

## **Оценка системы государственного управления в РБ с позиций НПМ**

В данном подразделе предпринимается попытка оценки системы государственного управления в Беларуси с учетом выделенных ранее четырех сфер реформирования. При оценке использовалась следующая градация:

- «++» - успешное проведение и внедрение принципа
- «+» - проведение реформирования
- «+ -» - частично проводилось
- «-» - отсутствие реформирования
- «- -» - наличие тенденций, противоположных реформированию
- 0 - информация отсутствует.

<b>Блок/ инструмент</b>	<b>Оценка</b>	<b>Комментарии</b>
<b>Блок I. «Система органов государственного управления»</b>		
децентрализация системы управления	- -	После избрания в 1994 г. А.Лукашенко президентом, имела место противоположная тенденция - централизации власти, проявившаяся в: уменьшении роли местного управления; выстраивании вертикали централизованной власти; нивелировании системы разделения властей (референдум 1996 г.) и закреплении расширенных полномочий за президентом.

19 USA: Government Performance Results Act of 1993 <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra>

Блок/ инструмент	Оценка	Комментарии
реструктурирование институтов управления	+ -	Имело декоративный характер, не преследовало задач эффективности (по состоянию на конец 2011 г. в Беларуси существует 24 министерства и 9 госкомитетов).
перераспределение ролей, миссий и задач между различными уровнями управления	+ -	В сторону большей централизации системы с сохранением минимальных полномочий на региональном уровне.
уменьшение количества чиновников	-	В период 2003 – 2009 гг. общее количество государственных служащих составляло примерно 53 тыс. чел. <sup>20</sup>
сокращение расходов на содержание бюрократического аппарата	0	недостаточно информации для оценки.

### Блок II «Системы государственного планирования, прогнозирования и общественных услуг»

внедрение принципов соревновательности, системы тендеров и патентирования при распределении заказов на оказание общественных услуг	+ -	С некоторой долей условности сюда можно отнести наработки в сфере внедрения государственного социального заказа (см. ниже).
создание в дополнение к государственно-му альтернативного механизма оказания услуг (развитие системы «социального заказа»), внедрение принципов государственно-общественного партнерств	+ -	Согласно информации официальных белорусских СМИ, внедрение в Беларуси государственного социального заказа возможно с 2013 г. Это предлагается новой редакцией Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании», который в настоящее время находится на рассмотрении. <sup>21</sup>
пересмотр принципов измерения производительности (performance) и эффективности планирования, прогнозирования и предоставляемых услуг (efficiency)	-	По оценке эксперта из БГУ, в Беларуси в качестве формы оценки эффективности политики используются: «отчеты государственных руководителей, межведомственные заседания и консультации с заинтересованными сторонами, парламентские слушания, контрольные комиссии и инспекции, разработка и анализ бюджета, оценка со стороны профессиональных ассоциаций и СМИ» и пр. <sup>22</sup> Т.е. применяемые показатели вряд ли могут рассматриваться как соответствующие с требуемыми критериями.

Блок/ инструмент	Оценка	Комментарии
внедрение принципов ориентации на потребителя (в данном случае – на граждан)	+ -	Осуществление в Беларуси проекта по деюрокра-тизации административных процедур (в частности, внедрение принципа «одного окна»).
<b>Блок III. «Система подбора и подготовки кадров»</b>		
Реформирование системы подбора кадров для институтов управления и измерение результативности их работы	-	Система подбора кадров для государственной службы в Беларуси сохраняет советские механизмы «кумовства» и «семейственности». Измерение результативности осуществляется в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июня 2004 г. № 759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь, облисполкомов и минского горисполкома». <sup>23</sup>
предоставление большей свободы действий чиновникам при условии повышения уровня их ответственности и подотчетности	--	Имеет место обратная тенденция, когда чиновники несут минимальную ответственность за реализуемые действия, при этом, каждый из них подвержен риску быстрого увольнения в случае политического запроса на «поиск виноватого» в случае негативной критической ситуации в какой-либо из сфер СГУ.
<b>Блок IV «Юридическая база»</b>		
Определение несоответствия и проблем в юридических основаниях, на основании которых регулируется деятельность органов государственного управления	+ -	Поскольку данный блок носит определенного рода вспомогательный характер, то предпринимаемые в его рамках действия имели скорее декоративный и количественный характер, не предполагающий реальных изменений.
Изменение законодательства, касающегося обеспечения функционирования СГУ		

20 Более подробно на эту тему см. [http://naviny.by/rubrics/politic/2010/10/13/ic\\_articles\\_112\\_170832/](http://naviny.by/rubrics/politic/2010/10/13/ic_articles_112_170832/)

21 Более подробно см. [http://www.belta.by/ru/all\\_news/society/Vnedrenie-v-Belarusi-gosudarstvennogo-sotsialnogo-zakaza-vozmozhno-s-2013-goda\\_i\\_582843.html](http://www.belta.by/ru/all_news/society/Vnedrenie-v-Belarusi-gosudarstvennogo-sotsialnogo-zakaza-vozmozhno-s-2013-goda_i_582843.html), а также «Предложения по механизму реализации договорной формы выполнения государственных социальных заказов по социальному обслуживанию населения» (аналитическая записка НИИ труда Минтруда и соцзащиты) 06.09.11 [www.belwomnet.iatp.by/docs/socZakaz.doc](http://www.belwomnet.iatp.by/docs/socZakaz.doc)

22 Антанович Н.А. Методология политического анализа эффективности государственного управления // Проблемы управления. 2009. № 4 (33). С.95-100.

23 В качестве основных критериев оценки при этом предлагается использовать выполнение: основных целевых показателей параметров прогноза социально-экономического развития; общих показателей эффективности работы республиканских органов государственного управления, облисполкомов, иных государственных организаций, подчиненных Правительству; требований, предъявляемых к деловым и личностным качествам руководящих кадров. Характерно, что при этом не приводится толкование понятия «эффективности», которая в большинстве критериев приравнивается к целевому использованию средств и выполнению дисциплинарных обязанностей (см. Приложение 1 к вышеуказанному Постановлению).



## Выводы:

С учетом проведенной оценки в качестве предварительных выводов данной главы можно обозначить следующие:

1. В настоящее время в Беларуси безальтернативно реализуется вариант сохранения существующей СГУ, при котором имеют место некоторые локальные изменения (на уровне отдельных институтов, позиций), однако они направлены, скорее, на нивелирование наиболее очевидных недостатков в работе системы, нежели на ее переустройство. Основной целью существующей в настоящее время в Беларуси политизированной СГУ является сохранение статус-кво и поддержания баланса.

2. Вместе с тем, в качестве рекомендации для возможного реформирования системы управления (а также рассматриваемой далее системы оценивания эффективности деятельности государственных организаций), более оптимальным видится вариант модернизации, при котором предполагается перераспределение и переориентация бюджетных расходов в СГУ, а также ее содержательное переустройство с созданием новых институтов и изменением принципов работы (контрактной системы для государственных служащих и пр.).

3. Варианты более радикального переустройства СГУ (маркетизации и уменьшения роли государства) представляются для Беларуси менее приемлемыми, т.к. предполагают радикальные изменения всей политической системы и ее экономических оснований. С учетом господствующих в современном белорусском обществе патерналистских представлений о роли государства и не очень высокой вероятностью изменения характера режима в краткосрочной перспективе, предполагать введение и возможность радикальных изменений СГУ представляется не реалистичным.

При этом необходимо отметить, что сама концепция НПМ является далеко не бесспорной среди специалистов в области публичного администрирования. Например, в экспертном сообществе Литвы она оценивается как «мертворожденная», т.е. утратившая свою актуальность еще до форсированного вступления в ЕС ее внедрения в СГУ. Одной из основных проблем для Беларуси в отношении возможности внедрения данной концепции является полное противоречие между тем, в каком состоянии пребывает неререформированная система государственного управления и теми общими требованиями (рамками), которые находят в основании НПМ. Несколько преувеличивая, но, тем не менее, можно утверждать, что в случае перехода Беларуси к форсированным реформам, в качестве более подходящих примеров будут выступать не столько соседние государства в регионе ЦВЕ (например, Литва, Польша), сколько государства Африки, где под давлением заинтересованных внешних акторов система государственного управления выстраивалась практически заново. Основаниями для данного утверждения являются такие факторы как: затянувшийся период отсутствия содержательных изменений в системе управления Беларуси с воспроизводством (по мере возможностей) советских практик; отсутствие квалифицированного (либо готового к быстрому радикальному переходу к принципиально новым формам работы) управленческого персонала и пр. В результате, в случае проведения реформ по принципам НПМ Беларусь будет вынуждена пойти по системе полного разрушения существующей системы управления и создания новой, т.е. путь в некоторой степени аналогичный тому, который проходили африканские государства.



# Глава III.

## Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций

Целью данной главы является рассмотреть возможности совершенствования системы оценивания деятельности государственных организаций и СГУ. Для перехода непосредственно к этой теме необходимо остановиться более подробно на вопросах, касающихся индикаторов, которые используются в планировании и оценке публичной политики в целом и системе управления в частности.

### Индикаторы

Проблема с методологией в оценке деятельности правительства и публичного администрирования в мировой практике решается при помощи различных инструментов. Например, с 1996 г. в более чем 200 странах проводятся комплексные исследования на основании методологии выделения так называемых мировых индикаторов управления (Worldwide Governance Indicators (WGI)), в рамках которого оцениваются следующие измерения управляемости: гласность и надежность, политическая стабильность и отсутствие насилия (терроризма), эффективность правительства, качество регулирования, верховенство закона, контроль над коррупцией<sup>24</sup>.

При этом сама дефиниция понятия «управление» (governance) (в терминологии данного исследования - СУ) дается следующим образом: «традиции и институты, посредством которых осуществляется управление государством. Они включают: а) процессы избрания, мониторинга деятельности и переизбрания правительства; б) возможности правительства эффективно формулировать и реализовывать политики в различных сферах; с) уважение гражданами и государством институтов, регулирующих экономическое и социальное взаимодействие между ними». Однако данные измерения подходят скорее для внешней оценки и сравнительных исследований, чем для внутреннего аудита в целях дальнейшего реформирования системы управления.

Необходимо отметить, что проблема измеримости и оценивания (evaluation) СУ находится в центре внимания промотрирующих соответствующее реформирование международных организаций (в частности, Всемирного Банка (ВБ))<sup>25</sup>. Согласно одному из подготовленных по инициативе данной институции докладу, учитывая существующее и все увеличивающееся количество индикаторов, можно утверждать, что принципиально значимым моментом в оценивании становится согласие сторон (оцениваемых и оценивающих) относительно используемых индикаторов и их значений. При этом выделяется пять «измерений» индикаторов:

- особенности/ специфика институтов, используемых в СУ;

24 Более подробно об индикаторах см. сайт [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

25 На протяжении последних тридцати лет имел место стремительный рост количества индикаторов, направленных на измерение и оценивание различных аспектов системы управления. На национальных уровнях данный процесс, как правило, протекал в двух фазах. В рамках первой фазы произошло переоткрытие того факта, что управление имеет значение для развития государства. Результаты данной фазы: признание того, что проблемы управления, в целом, и уменьшение уровня бедности, должны быть в политической повестке дня. Вторая фаза (конец 90-х) ассоциируется с дальнейшим увеличением количества и типов индикаторов управления. Однако в данный период не наблюдалось консенсуса относительно используемых индикаторов управления и их влияния на политику или на реформы, предлагаемые донорскими организациями.

- особенности результатов, демонстрирующих «хорошие практики» СУ в действии;
- возможность практического применения и прозрачности используемых индикаторов;
- качество и точность индикаторов;
- достаточность информации, объясняемой индикаторами.

Подытоживая можно сказать, что основными требованиями к индикаторам являются их применимость, прозрачность и точность (*англ. - replicable, transparent and demonstrably accurate*)<sup>26</sup>. Вместе с тем, единственной относительно доказанной корреляцией между использованием индикаторов и улучшением СУ является то, что «черный ящик» политической системы в некоторой степени влияет на демонстрируемые СУ результаты, которые, в свою очередь, влияют на снижение уровня бедности и результаты этого самого управления.<sup>27</sup>

### Планирование по принципам «расходов и доходов»

Даже поверхностное рассмотрение системы планирования и прогнозирования в Беларуси демонстрирует, что в его основание заложены, во-первых, политические принципы, т.е. имеет место их очевидная политизация; во-вторых, оно имеет характер «от достигнутого уровня», в рамках которого закладываемые на будущее показатели имеют характер количественного увеличения достигнутых результатов («от достигнутого уровня»), но не рассматривают аспект их качественного изменения. Данный вид планирования может быть условно приемлемым в условиях финансовой стабильности и устойчивого развития экономической сферы государства. Однако в условиях нестабильности системы и настойчивой необходимости реформирования СУ необходимым представляется «внедрение системы поиска альтернативных вариантов планирования и их сравнение между собой с целью выбора оптимального. В рационализации отбора вариантов, в наибольшей степени отвечающих требованиям **эффективности**, и состоит смысл тех **методов оценки затрат и результатов**»<sup>28</sup> (здесь и далее - метод расходов и доходов).

В качестве основных критериев, используемых для оценки СУ посредством методов оценки расходов и доходов с позиций их эффективности, можно перечислить следующие: **экономичность, производительность используемых ресурсов и результативность затрат**. Не имея целью развивать теоретическую дискуссию относительно содержания данных понятий, приведем их рабочие определения:

- **экономичность** характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности. Экономичными являются такие решения, планы и прогнозы, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками (неиспользование практик привлечения избыточных ресурсов, создания запасов, оплаты компонентов затрат по ценам, превышающим минимальные и т.п.);
- **производительность** - соотношение количества продукции или услуг (в данном случае – прогнозов и планов) с величиной затрат на их производство (показатели, отражающие производительность труда и иных отдельных видов ресурсозатрат, а также интегральные показатели, предполагающие соизмерение затрат всех видов между собой);
- **результативность** - соответствие прогнозов и планов целям политики и, если рассматривать более широко, общества (общественному интересу). Так, при анализе результативности определяется мера соответствия определенным потребностям, предпочтениям общества.

27 Towards consensus on governance indicators. Selecting public management and broader governance indicators. Steve Knack, Nick Manning. World Bank, March 7, 2000.

28 Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора, М. «Аспект-пресс», 1996, с. 2.

Если обратиться к системе оценивания деятельности органов государственного управления в Беларуси, то закономерно говорить скорее не об оценивании по приведенным выше качественным показателям либо каким-то индикаторам интегративного характера, а о системе иерархической отчетности политического характера. Например, согласно белорусскому законодательству, при составлении краткосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития, их показатели утверждаются либо на уровне правительства, либо на уровне президента.<sup>29</sup> В частности, важнейшие параметры прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу утверждаются президентом. При этом последний – особенно в предвыборный период и моменты кризиса – апеллирует и легитимизирует свои решения посредством апелляции к *vox populi* (в частности, Всебелорусскому народному собранию). Таким образом, в основание прогнозов закладываются не только и не столько эффективные и просчитанные показатели, сколько политически популярные лозунги, под которые далее «подгоняется» статистическая информация. Одним из наиболее ярких примеров подобной «подгонки» является ситуация с доведением в предвыборный период 2010 г. среднего размера заработной платы до 500 долларов, в результате которой количественные показатели были действительно продемонстрированы в краткосрочной перспективе, однако уже через пару месяцев экономического кризиса эта сумма де-факто уменьшилась в несколько раз.

## Выводы

Делая предварительные выводы для данной главы, можно утверждать, что:

1. Система оценки деятельности государственных органов в Беларуси в настоящее время не может рассматриваться как эффективная, т.к. имеет не рациональный, а идеологический характер.

2. Практически отсутствует возможность качественного измерения деятельности органов СГУ, поскольку основными используемыми показателями являются количественные, отталкивающиеся от уровня «достигнутых показателей» без оценки их реального содержания по критериям эффективности (например, согласно действующему законодательству, в программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу отражаются оценка итогов социально-экономического развития за предыдущий период).

3. В качестве возможной рекомендации по качественному изменению данной ситуации необходима реализация нескольких шагов: изменение системы отчетности органов ГУ с ее фокусированием на показателях эффективности деятельности; уход от иерархической системы отчетности и подотчетности с введением системы горизонтального оценивания деятельности в самих институтах и внешним аудитом (включая общественную экспертизу со стороны неправительственных организаций, аналитических центров и пр.); обеспечение прозрачности и доступности результатов оценивания для широких слоев населения посредством размещения их отчетности в СМИ и на собственных информационных площадках.

<sup>29</sup> Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» от 5 мая 1998 г. N 157-З.

# Заключение

Подводя итоги работы, необходимо еще раз вернуться к одному из ее основных тезисов о том, что государственная политика в Беларуси не имеет практически никаких рациональных оснований, поскольку опирается на субъективные оценочные суждения политических лидеров и чиновников не только в своей политической, но и в административной сферах. Кроме того, дополнительной проблемой является отсутствие достоверной, верифицируемой информации для эффективного принятия решений. Данная характеристика **нерациональности** продемонстрирована на примере социальной политики в Беларуси. При этом отмечается парадокс, состоящий в том, что идеологические политические решения требуют рациональных знаний для своей реализации, но, в свою очередь, без рациональных знаний обнаруживается лишь идеологическая имитация выполнения этих решений.

В работе рассмотрены три источника policy advice, применимые к современной Беларуси: непосредственно правительственные эксперты, работающие внутри государственного аппарата, независимые исследовательские структуры (think-tanks) и международные эксперты. На примерах западных исследовательских центров продемонстрировано, что центры разработки государственной политики в правительстве должны возглавляться опытными руководителями, обладающими стратегическим видением развития их области, с хорошими контактами в независимом экспертном и научном сообществе, способном на равных говорить с международными экспертами.

Необходимо отметить, что **Беларусь** представляет собой своего рода **«выпадающий случай»** в регионе ЦВЕ в целом и среди постсоветских государств в частности. С одной стороны, при реформировании СГУ она столкнется со всеми теми же проблемами, что и вышеуказанные государства; с другой – в силу длительного отсутствия системного, содержательного реформирования, данные проблемы в силу длительности существования, а также с учетом недемократических практик государственного управления, имеют более сложный характер и многообразие форм. На рассмотренных в работе примерах видно, что и в сфере политического анализа, оценки эффективности органов управления и пр., Беларусь отстает от своих соседей на значительный во временном и содержательном отношении срок. Если для стран рассматриваемого региона устоявшейся практикой становится работа правительства с аналитическими центрами, проведение реформы СГУ в целях ее модернизации, повышения эффективности и обеспечения возможностей оценки происходящих политических и административных процессов, то в Беларуси подобных явлений не просто не наблюдается, но преобладают как раз обратные тенденции.

Своеобразным методологическим парадоксом данного документа явилось то, что при его подготовке у авторов не было как полноценного доступа к информации относительно СГУ и деятельности различных органов, так и возможности в полной мере применять инструментарий политического анализа. Так, если при оценке планирующихся и проводящихся реформ в других странах (что видно, например, из отчетов ВБ), эксперты получают хотя бы ограниченный доступ к информации относительно деятельности правительства (отчетам различных органов), то в случае Беларуси мы лишены подобной возможности. Такое же утверждение верно и в отношении вспомогательных инструментов, например, интервью с чиновниками, провести которые в наших условиях также не представляется возможным.

# Приложение 1.

## Правительственные центры по анализу политики

### 1. The Policy Research Initiative (Канада)

сайт: [www.policyresearch.gc.ca](http://www.policyresearch.gc.ca)

Потребность в такого рода организации была признана в 1993 году, когда федеральное правительство создало рабочую группу для совершенствования способности государства разрабатывать стратегическую и горизонтальную (связи между различными министерствами) политику. PRI был создан в 1997 году с тремя основными задачами:

- проводить исследования по среднесрочным вопросам, связанным с горизонтальной политикой;
- преобразовывать результаты исследований в опции государственной политики, с которыми работают полисемейкеры;
- идентифицировать потребности в данных и приоритеты государственной политики.

Штат PRI составляет около 30 человек (полная занятость), из которых около трети ежегодно меняются, уходя работать в отдельные министерства. Годовой бюджет – 3 миллиона канадских долларов.

Задача PRI – работать с экспертами как внутри правительства, так и с независимыми экспертами (в том числе работающими в коммерческих компаниях), учеными и международными организациями для того, чтобы определять актуальные для страны проблемы, проводить углубленные исследования, обучать правительственных экспертов, а главное – создавать условия для горизонтального сотрудничества в работе над проектами, затрагивающими множество областей государственной политики (молодежная политика, мультикультурная политика и т.д.).

Результаты исследования представляются для ознакомления экспертному сообществу путем публикации отчетов, проведения конференций, а также через периодическое издание, которое выпускает институт.

### 2. The Scientific Council for Government Policy (Нидерланды)

сайт: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

Научный совет по государственной политике (WWR) был создан в 1972 году специальным актом Парламента. Его задача – идентифицировать вопросы, имеющие общественное значение, и проводить по ним научные исследования, результаты которых затем передаются в правительство. В акте Парламента содержится требование о том, что правительство должно в ответ письменно проинформировать WWR о том, какие действия оно предпринимает или собирается предпринимать по этому вопросу.

В Совете должно быть от 5 до 11 членов, как правило – университетских профессоров, специалистов в конкретной сфере. Годовой бюджет Совета – около 3 миллионов евро, в нем работают около 40 сотрудников, в большинстве своем – с научной квалификацией. Это позволяет поддерживать хорошую организационную память, но периодически приводит к проблемам из-за довольно узкой квалификации сотрудников.

Официальные отчеты Совета передаются в Кабинет министров, где они обсуждаются и затем публикуются (в том числе на сайте WWR). Как правило, отчеты WWR генерируют оживленную публичную дискуссию, в том числе в СМИ. Презентации отчетов проводятся в раз-



личных министерствах. Среди последних тем исследования – национальная безопасность, государство всеобщего благосостояния, изменение климата.

WWR также проводит различные мероприятия, такие как WWR Lecture, когда известные эксперты (из Нидерландов или других стран) приглашаются для публичных выступлений по стратегическим или научным вопросам. Главной задачей на ближайшее время WWR определяет более тесное взаимодействие с другими организациями в Европе.

### 3. The Strategy Unit (Великобритания)

сайт: [www.cabinetoffice.gov.uk/strategy](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy)

В той или иной форме отделы, отвечающие за стратегическое планирование и policy advice, всегда существовали в британском правительстве, начиная со времен Первой мировой войны. Strategy Unit в его современном виде был создан в 2002 году. Главная задача этой организации, записанная в ее мандате, - идентифицировать и исследовать долгосрочные и/или горизонтальные стратегические вопросы и способствовать развитию инновационных подходов в государственной политике в отдельных департаментах.

Strategy Unit тесно связан с Офисом Кабинета Министров, и регулярно проводит совещания с Премьер-министром и его советниками. Он также регулярно проводит совещания с другими министерствами и обеспечивает рекомендации по разработке конкретной государственной политики.

В организации работает около 45 человек, ее годовой бюджет - около 4 миллионов фунтов стерлингов. Дополнительный персонал набирается из отдельных министерств на временной основе за счет этих министерств. Работа организуется по принципу проектов (например, образование и здравоохранение) и, как правило, проводится с привлечением внешних экспертов.

# Источники

1. Batley, Richard (1999) 'The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizational Reform', *Journal of International Development*, 11: 761-765.
2. Flynn, N. (2002) "Exploring the New Public Management: The Importance of Context", in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (ed) *New Public Management: current trends and future prospects*. London: and New York: Routledge, pp. 57-76.
3. Kernaghan, Kenneth (2000) 'The post-bureaucratic organization and public service values', *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1): 21-44.
4. Larbi, George A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper 112, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
5. Manning, N. (2001) "The Legacy of New Public Management in developing countries", *International Review of Administrative Sciences*, 62(2): 297-312.
6. OVERVIEW OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT REFORM // Larbi, G.A., United Nations Research Institute for Social development, Discussion paper 112, 1999, updated 2003.
7. Polidano, Charles and Hulme, David (1999) 'Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes', *Public Management*, 1 (1): 121-32.



---

Александр Муха, Ирина Мигуцкая

# **ОЦЕНКА ВАРИАНТОВ МОДЕРНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**





# ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе в Беларуси отмечается низкий уровень эффективности использования бюджетных средств наряду с относительно невысоким качеством государственных услуг в целом. При этом операции органов государственного управления, связанные с движением бюджетных денег, являются непрозрачными, что способствует сохранению высокого уровня коррупции в государственном секторе. В свою очередь, избыточная численность занятых в бюджетной сфере составляет, по меньшей мере, 20-25%.

Кроме того, отличительной особенностью бюджетной системы Беларуси в последние годы является наличие значительного скрытого дефицита, финансируемого за счет квазифискальных операций Национального банка и государственных банков, то есть, по сути, за счет денежной эмиссии. В результате без учета финансовой поддержки со стороны центрального банка консолидированный бюджет органов государственного управления в 2008-2011 гг. является устойчиво дефицитным, что и послужило одной из причин текущего экономического кризиса в стране.

Очевидно, что с точки зрения повышения устойчивости экономического и социального развития Беларуси целесообразной выглядит разработка вариантов модернизации бюджетной системы страны с целью оптимизации структуры государственных расходов (в том числе за счет сокращения отдельных статей бюджета). Приведение объема и структуры государственных расходов в соответствие с возможностями и потребностями национальной экономики позволит в среднесрочной перспективе снизить соответствующие финансовые и экономические риски, связанные, в том числе, с необходимостью осуществления выплат по внешнему государственному долгу.

Целью предлагаемой работы является оценка конкретных вариантов модернизации бюджетной системы Беларуси на современном этапе. Научная работа структурно состоит из введения, трех глав и заключения.

В первой главе рассматриваются вопросы и механизм перехода к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), с целью повышения отдачи госрасходов. Во второй главе работы анализируется эффективность программного бюджетирования в Беларуси. В третьей главе оцениваются возможности системы бездефицитного бюджетирования. В четвертой главе рассматривается бюджетирование, основанное на расстановке приоритетов. В заключении представлены основные выводы исследования.

Необходимо отметить, что в 2009 году Министерство финансов Беларуси начало переход к системе программного бюджетирования в качестве практической схемы реализации бюджетной политики в стране. Вместе с тем, до сих пор большинство вопросов остаются нерешенными: отсутствует прозрачность операций в рамках финансирования госпрограмм, доступ к детализированной статистической и аналитической информации о фактическом исполнении бюджета является закрытым, не разработаны конкретные критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, отсутствует ответственность и подотчетность распорядителей бюджетных средств и др.

Наконец, содержание, структура и источники финансирования государственных программ в Беларуси не соответствуют международным стандартам. В результате сегодня деятельность органов государственного управления не увязана с конкретными результатами работы того или иного ведомства и приоритетами государства, что, в конечном счете, и обуславливает актуальность и практическую значимость предлагаемого исследования.

На наш взгляд, в ближайшие три года в Беларуси необходимо осуществить полноцен-

ный переход к программному бюджетированию, ориентированному на результат, с тем, чтобы не менее 90% госрасходов финансировалось в рамках соответствующих госпрограмм с установлением ответственности за результаты работы конкретных распорядителей бюджетных средств. В данном случае должны быть разработаны критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, а также система штрафов и поощрений для государственных служащих.

При написании научной работы авторами использовались отечественные и международные научные издания, периодическая литература, нормативно-справочные документы, а также статистическая и аналитическая информация Министерства финансов и Национального банка Беларуси.

# 1. Переход к бюджетированию, ориентированному на результат

В современной международной практике существует несколько основных подходов к составлению и исполнению государственных бюджетов: линейное (постатейное) бюджетирование (Line Item Budgeting); программное бюджетирование (Program Budgeting); бюджетирование, ориентированное на результат (Performance Based Budgeting); бездефицитное бюджетирование; бюджетирование, основанное на расстановке приоритетов (Priority Based Budgeting) и др.

Линейное бюджетирование является традиционным и наиболее простым вариантом бюджетирования, при котором расходы бюджета увязываются в соответствии с поступающими доходами. При этом учетные документы в данном случае практически не содержат информацию о целях, которые должны быть достигнуты в ходе финансирования тех или иных государственных расходов.

В свою очередь, программное бюджетирование обеспечивает взаимосвязь финансирования государственных расходов с результатами от реализации госпрограмм, разрабатываемых в соответствии со стратегическими целями и приоритетами государства. Основная цель программного бюджетирования заключается в повышении социальной и экономической эффективности госрасходов за счет концентрации отдельных расходных статей в рамках конкретных госпрограмм [1, 9].

Бюджетирование, ориентированное на результат, также направлено на повышение эффективности расходов за счет перераспределения ресурсов в те проекты (программы), которые обладают наибольшей отдачей с точки зрения социальных и экономических приоритетов общества. В случае, если эффективность той или иной программы снижается, объем ее финансирования также может быть сокращен. При этом перечень и содержание госпрограмм также регулярно пересматриваются с целью получения максимального конечного результата.

Бездефицитное бюджетирование представляет собой подход, основанный на идее равенства расходной и доходной частей бюджета. В данном случае бюджет, принимаемый на следующий год, как правило, во многом опирается на бюджетные показатели предыдущего года.

В случае бюджетирования, основанного на расстановке приоритетов, изначально устанавливается сумма государственных расходов, которая затем распределяется между отдельными госпрограммами в порядке их приоритетности (обеспечение безопасности общества,

здравоохранение, образование). По результатам выполнения отдельных программ оценивается их эффективность. Вместе с тем, администрирование операций в рамках бюджетирования, основанного на расстановке приоритетов, является достаточно сложным.

Система бюджетирования, ориентированного на результат, впервые была внедрена в 1980-х годах в Новой Зеландии, Южной Корее и Великобритании. В настоящее время бюджетирование, ориентированное на результат, как правило, используется в экономических системах с ограниченными ресурсами или в странах с низким уровнем доходов. Существуют различные модели БОР, в которых используются конкретные механизмы увязки объемов финансирования госрасходов с их результативностью.

Стоит отметить, что в страновом разрезе указанная система бюджетирования также имеет свои отличительные особенности. Однако в целом переход к бюджетированию, ориентированному на результат, означает смещение акцентов в деятельности органов государственного управления в сторону управления по результатам на основе проведения реформы бюджетных отношений, оптимизации сети бюджетных организаций и в целом повышения результативности бюджетных расходов.

Иными словами, в данном случае бюджетные ресурсы распределяются между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах ресурсов бюджета, прогнозируемых на долгосрочную перспективу.

Кроме того, указанный подход предполагает контроль результативности расходования бюджетных средств путем оценки выполнения количественных и качественных показателей госпрограмм. Ориентировка на конечный результат предполагает возможность сокращения либо полного прекращения финансирования госпрограмм в случае их неэффективной реализации. В результате между министерствами и ведомствами возникает здоровая конкуренция за бюджетные ресурсы, которая способствует повышению качества государственных услуг и достижению поставленных целей.

С одной стороны, в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, распорядителям бюджетных средств предоставляется определенная финансовая автономия и гибкость, то есть у них возникает возможность перераспределить доступные средства между отдельными направлениями. Например, профинансировать часть текущих расходов (включая оплату труда) за счет средств, предназначенных для финансирования капитальных расходов и т.п.

В то же время, с другой стороны, для руководителей госпрограмм (например, министров) устанавливаются пределы ответственности за исполнение бюджета и низкокзатратное достижение результатов через повышенную информационную прозрачность и подотчетность. В последнем случае распорядители бюджетных средств должны регулярно публиковать аналитические отчеты о своей деятельности, чтобы они были доступны для средств массовой информации и широкой общественности.

Однако нужно учитывать, что сопротивление или скептическое отношение госслужащих относительно внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, могут свести на «нет» все попытки модернизации бюджетной системы. Это обуславливает необходимость разработки действенной системы стимулов и поощрений государственных служащих по результатам проведенной работы (например, речь может идти о годовых бонусах, дополнительных премиальных и др.).

Важным вопросом в случае перехода к бюджетированию, ориентированному на ре-



зультат, является разработка четких критериев и показателей оценки эффективности реализации госпрограмм и деятельности отдельных ведомств. Причем указанные показатели должны быть простыми и удобными для восприятия и в целом объективно отражать общественную значимость финансируемых программ. Например, для министерства здравоохранения одним из индикаторов может стать увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения до средневропейских показателей.

Одним из основных элементов системы БОР является составление программного бюджета. В данном случае расходы бюджета должны быть распределены между отдельными госпрограммами, которые составляют ведомства и министерства. Иными словами, программная классификация должна охватывать практически все расходы бюджета. Вместе с тем, сама по себе программная классификация не должна быть излишне детализированной и сложной.

Кроме того, критическим важным выглядит наличие у правительства возможности сократить занятость госслужащих в низкоприоритетных либо неэффективных программах. При этом высвобождаемые трудовые ресурсы можно направить в приоритетные госпрограммы или в частный сектор экономики, что будет способствовать повышению эффективности и конкурентоспособности национальной экономики в целом.

Наконец, необходимо осознавать, что если руководство органов госуправления является коррумпированным и не заинтересовано в совершенствовании бюджетных процессов, то попытка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, окажется неудачной.

Поэтому важнейшей предпосылкой с точки зрения перехода к системе БОР в качестве практической схемы реализации бюджетной политики является снижение уровня коррупции в госсекторе, безусловная поддержка бюджетных реформ со стороны высшего политического руководства, а также обеспечение информационной прозрачности и предоставление доступа к статистической информации о фактическом исполнении госпрограмм для СМИ и широкой общественности.

Если говорить о сроках перехода к программному бюджетированию, то наиболее показательным примером здесь является Словения [8], где всего лишь после одного года пилотной работы министр финансов принял решение о внедрении программной структуры для операций органов госуправления, тем самым избежав ряда технических проблем, характерных для более длительного переходного периода.

## 2. Анализ эффективности программного бюджетирования в Беларуси

Министерство финансов Беларуси в 2009 г. приступило к внедрению системы программного бюджетирования в качестве практической схемы реализации бюджетной политики в стране, что потребовало принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

Так, правительство Беларуси утвердило Положение о порядке формирования, финансирования и контроля над выполнением государственных, региональных и отраслевых программ (постановление Совета министров №404 от 31 марта 2009 г.) [3].

В документе отмечается, что срок реализации той или иной программы, как правило, должен соответствовать сроку выполнения программы социально-экономического развития Беларуси на пять лет.

К основным этапам формирования программы относятся:

- 1) Разработка инициатором концепции проекта программы, которая должна включать:
  - цель, задачи, показатели и сроки реализации программы;
  - обоснование соответствия решаемой задачи программы приоритетным направлениям социально-экономического развития Беларуси;
  - возможные варианты решения задач, оценку преимуществ и рисков;
  - предложения об объемах и источниках финансирования программы на вариантной основе, оценку эффективности предлагаемых вариантов;
  - заключения о целесообразности разработки программы Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Государственного комитета по науке и технологиям.
- 2) Принятие решения о разработке проекта программы. Указанное решение принимается с учетом результатов рассмотрения концепции проекта программы:
  - президиумом правительства Беларуси – в отношении государственных программ;
  - коллегией республиканского органа госуправления и советом иной государственной организации, подчиненной правительству, – в отношении отраслевых программ;
  - местными исполнительными и распорядительными органами – в отношении региональных программ.
- 3) Разработка и согласование проекта программы. Проект программы должен содержать следующие разделы:
  - технико-экономическое обоснование;
  - обоснование необходимости использования импортных товаров;
  - научное обеспечение программы (включается в программу при необходимости);
  - цель и задачи программы с определением показателей, выраженных в натуральных или стоимостных величинах;
  - ожидаемые результаты от реализации программы, включающие оценку эффективности использования финансовых средств, предусмотренных на выполнение программы. Оценка эффективности определяется по годам в течение всего срока реализации программы, а при необходимости и после ее реализации;

- ресурсное обеспечение и план мероприятий программы;
- перечень инвестиционных проектов.

4) Подготовка необходимых заключений по проекту программы и утверждение программы.

Источниками финансирования госпрограмм могут быть: средства республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов; собственные средства исполнителей программ; средства, полученные от спонсорской и благотворительной помощи; заемные средства (включая кредиты банков) и иные источники.

В настоящее время Министерство экономики с участием Министерства финансов формирует перечень госпрограмм, финансируемых в очередном финансовом году, и вносит его в правительство одновременно с проектами бюджета и прогноза социально-экономического развития Беларуси.

В 2011 г. в Беларуси за счет средств республиканского бюджета финансируется 66 государственных программ и 83 подпрограммы (см. приложение 1). Одиннадцать программ являются специальными, их содержание неизвестно, поскольку они реализуются силовыми ведомствами (Комитет государственной безопасности, Министерство обороны, Государственный пограничный комитет).

Ожидается, что общие расходы республиканского бюджета на финансирование госпрограмм в 2011 г. составят не менее 9,744 трлн. руб. [2].

Наибольший объем финансирования в 2011 г. сконцентрирован в следующих госпрограммах: программа укрепления аграрной экономики и развития сельских территорий на 2011-2015 гг. – 3,945 трлн. руб. (или 40,5% от общего объема финансирования программ республиканским бюджетом); программа «Дороги Беларуси» на 2006-2015 гг. – 1,246 трлн. руб. (12,8%); программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011-2015 гг. – 1,133 трлн. руб. (11,6%); программа инновационного развития Беларуси на 2011-2015 гг. – 1,102 трлн. руб. (11,3%).

Объем финансирования специальных программ в 2011 г. составляет 389 млрд. руб. (4%).

По данным Министерства финансов, фактическое финансирование государственных программ в рамках консолидированного бюджета (т.е. с учетом местных бюджетов) в 2010 г. возросло по сравнению с 2009 г. на 15,4% до 18,7 трлн. руб. Как следствие, удельный вес программных расходов в общей структуре госрасходов возрос с 25,4% в 2009 г. до 35,4% в 2010 г.

Таким образом, консолидированный бюджет Беларуси не является в полной мере программным. Более того, представленные цифры скорее носят условный характер, поскольку содержание, структура, классификация и источники финансирования государственных программ в Беларуси не соответствуют международным стандартам.

Кроме того, деятельность органов государственного управления в настоящее время не увязана с конкретными результатами работы того или иного ведомства. В результате до сих пор большинство практических вопросов остаются нерешенными: отсутствует прозрачность операций в рамках финансирования госпрограмм, доступ к статистической и аналитической информации является закрытым, не разработаны конкретные критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, отсутствует ответственность и подотчетность распорядителей бюджетных средств и др.

Стоит отметить, что в нарушение принципов программного бюджетирования действую-

щие в Беларуси госпрограммы фактически не увязаны с доступными бюджетными ресурсами. В результате многие программы среди прочего финансируются посредством квазифискальных операций Нацбанка и госбанков (в первую очередь, Беларусбанка и Белагропромбанка), то есть за счет денежной эмиссии.

Так, объем средств Нацбанка в структуре пассивов банков в январе 2008 г. – августе 2011 г. возрос сразу на 34,110 трлн. руб. (или в 21,1 раза) до рекордных 35,803 трлн. руб. на 1 сентября 2011 г. [6].

Кроме того, центральный банк напрямую профинансировал расходы местных бюджетов: ценные бумаги местных органов власти в портфеле Нацбанка достигли 1,216 трлн. руб. на 1 сентября 2011 года (на 1 января 2008 г. муниципальные бумаги в портфеле Нацбанка отсутствовали).

При этом в январе 2008 г. – августе 2011 г. Нацбанк увеличил объем акций и других видов участия в капитале предприятий и организаций на 9,509 трлн. руб. (в 7,8 раза) до рекордных 10,904 трлн. руб. на 1 сентября 2011 г.

Таким образом, объем участия Нацбанка в национальной экономике возрос в анализируемом периоде, по меньшей мере, на 44,835 трлн. руб., что противоречит передовой практике центральных банков мира. По нашим оценкам, из указанной суммы примерно 37,5 трлн. руб. приходится на финансирование госпрограмм.

Однако, необходимо осознавать, что такая модель финансирования госпрограмм приводит к искажениям в национальной экономике, поскольку финансовую поддержку в данном случае получают менее эффективные предприятия и организации, деятельность которых прямо не увязана с конкретными результатами работы. При этом денежная эмиссия способствует обострению инфляционных и девальвационных рисков в экономике. Выходит, что за неэффективность отдельных распорядителей бюджетных средств вынуждены расплачиваться остальные участники общества.

В опубликованном отчете МВФ №11/99 «Republic of Belarus: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2009 Stand-By Arrangement» [7] отмечается, что в Беларуси в рамках первой программы stand by, к сожалению, не удалось успешно ограничить кредитование в рамках госпрограмм, являющееся, по сути, квазибюджетным видом финансирования госрасходов.

По мнению специалистов фонда, кредитование в рамках госпрограмм способствовало поддержанию спроса в менее производительных секторах национальной экономики, приводя, в конечном счете, к увеличению внешних дисбалансов. При этом эксперты МВФ считают необходимым рассмотреть возможность включения чистого кредитования госпрограмм в бюджетные счета над чертой. То есть, если правительство считает нужным предоставлять дешевые кредиты избранному секторам и компаниям, это следует полностью отражать в госбюжете и итогах его исполнения.

В целом банковское кредитование в рамках госпрограмм играет ключевую роль в экономике Беларуси. Программы обычно осуществляются на основании указов президента или постановлений правительства, содержащих рекомендации о предоставлении кредитов определенным проектам, отраслям или предприятиям. Заемщики платят низкие процентные ставки, а банкам это компенсируется посредством бюджетных субсидий. Кроме того, многие из предоставляемых по рекомендации кредитов сопровождаются гарантиями, выдаваемыми центральным правительством и местными органами управления.

Основными источниками финансирования кредитов в рамках госпрограмм являются государственные депозиты и финансирование Нацбанка, предоставляемое на льготных усло-

виях (по низким процентным ставкам и на длительный срок). Основная часть этих кредитов направляется в сельское хозяйство и строительство (в основном жилищное).

В качестве положительного момента стоит отметить, что в рамках соглашений с Антикризисным фондом ЕврАзЭС правительство Беларуси с 1 июня 2011 г. отказалось от эмиссионного кредитования экономики. Новое кредитование госпрограмм осуществляется в пределах погашаемых сумм по ранее выданным кредитам.

Вместе с тем, на наш взгляд, погашаемые суммы ранее выданных в рамках госпрограмм кредитов госбанки должны возвращать на баланс центрального банка. Это позволит сократить объемы нового льготного кредитования, и, тем самым, повысит вероятность реализации второй программы МВФ stand by в Беларуси.

Наряду с сокращением объемов финансирования госпрограмм целесообразной выглядит оптимизация госрасходов за счет перераспределения бюджетных ресурсов в пользу более эффективных программ, что при том же объеме финансирования позволит достичь более значимых результатов.

С целью ревизии и оптимизации действующих госпрограмм правительство Беларуси утвердило Положение об экспертном совете по проектам государственных программ (постановление Совета министров №660 от 24 мая 2011 г.) [4].

Основными задачами экспертного совета являются:

1) проведение экспертизы проектов программ с рассмотрением комплексности и системности предлагаемых мер, нацеленности на решение крупных социально-экономических проблем, достаточности предусмотренных ресурсов и мероприятий для достижения поставленных целей программ, включая вопросы увязки запланированных мероприятий по срокам, исполнителям, механизмам реализации, материальным, финансовым, трудовым и иным ресурсам;

2) выдача по результатам экспертизы заказчикам – координаторам программ заключений экспертного совета о проектах этих программ, содержащих:

- однозначное решение относительно целесообразности их внесения на рассмотрение правительства или доработки с повторным представлением в экспертный совет;
- оценку качества и соответствия проектов госпрограмм приоритетам социально-экономического развития и национальным интересам Беларуси.

Возглавляет экспертный совет первый вице-премьер Владимир Семашко. В экспертном совете достаточно широко представлены представители органов госуправления, государственных ВУзов и научных институтов, бывшие чиновники. В то же время, в совете практически не представлены независимые эксперты и представители частного бизнеса, что может негативно сказаться на качестве проводимой экспертизы госпрограмм. Поэтому целесообразным выглядит расширение представительства экспертного сообщества и частного сектора в созданном экспертном совете.

На наш взгляд, в 2012-2014 гг. в Беларуси необходимо осуществить полноценный переход к программному бюджетированию, ориентированному на результат, с тем, чтобы не менее 90% госрасходов финансировалось в рамках соответствующих госпрограмм с установлением ответственности за результаты работы конкретных ведомств и министерств. Кроме того, должны быть разработаны критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, а также система стимулов и штрафов для распорядителей бюджетных средств.



### 3. Возможности бездефицитного бюджетирования

Бездефицитное бюджетирование предполагает прямую увязку финансирования государственных расходов с объемом поступающих доходов. Преимуществом такой формы бюджетирования является эффективное распределение ресурсов, поскольку распорядители бюджетных средств постоянно нацелены на сокращение затрат, чтобы соответствовать критерию бездефицитности. Соответственно, бездефицитное бюджетирование позволяет избежать роста бюджетных трат, не обеспеченного адекватным увеличением доходной части бюджета.

Кроме того, в рамках бездефицитного бюджетирования распорядителям бюджетных средств предоставляется автономия и инициативность при принятии управленческих решений. Одновременно вводится система ответственности ведомств и министерств за результаты своей работы.

Бездефицитное бюджетирование является оптимальным вариантом для стран с ограниченными ресурсами и/или высоким уровнем совокупного внешнего долга (правительства, предприятий, банков).

К сожалению, отличительной особенностью бюджетной системы Беларуси в последние годы является наличие значительного скрытого дефицита, финансируемого за счет квазифискальных операций Нацбанка и государственных банков. Без учета финансовой поддержки со стороны центрального банка консолидированный бюджет органов госуправления в 2008–2011 гг. является устойчиво дефицитным.

Так, по данным Министерства финансов, профицит консолидированного бюджета в 2008 г. составил +1,852 трлн. руб., в 2009 г. зафиксирован дефицит в размере минус 0,958 трлн. руб., а в 2010 г. – минус 4,226 трлн. руб. В январе-августе 2011 г. консолидированный бюджет исполнен с профицитом +3,349 трлн. руб.

В результате в январе 2008 г. – августе 2011 г. суммарное сальдо консолидированного бюджета Беларуси сложилось положительным в размере +17 млрд. руб., или символические +0,03% к ВВП.

В то же время, если учесть, что в анализируемом периоде финансирование национальной экономики со стороны центрального банка (средства в пассивах банков, ценные бумаги местных органов госуправления, акции и другие виды участия в капитале) возросло сразу на 44,835 трлн. руб., то в действительности скорректированный размер дефицита консолидированного бюджета возрастает до рекордных минус 44,818 трлн. руб., или минус 7,7% к ВВП.

Представленные цифры свидетельствуют о том, что в последние годы Беларусь, образно говоря, «жила не по средствам». Наличие столь значительного скрытого дефицита бюджета способствовало среди прочего сохранению высокого спроса на импортные товары и услуги, поскольку многие госпрограммы являются импортоёмкими либо энергоёмкими. В свою очередь, отрицательное сальдо внешней торговли финансировалось за счет привлечения новых внешних заимствований.

При этом масштабная денежная эмиссия привела к обострению инфляционных и девальвационных рисков в экономике. Так, по сравнению с началом текущего года курс белорусского рубля к доллару США снизился сразу в 2,9 раза. В свою очередь, инфляция на потребительском рынке с начала 2011 года по 11 октября уже достигла 80,4%. Необходимо подчеркнуть, что в условиях высоких темпов инфляции и девальвации качество бюджетного

планирования заметно снижается, что затрудняет переход к бюджетированию, ориентированному на результат.

По данным Министерства финансов Беларуси, источники финансирования дефицита консолидированного бюджета в 2010 г. выглядят следующим образом (см. табл. 1).

**Таблица 1** Источники финансирования дефицита консолидированного бюджета Беларуси в 2010 г., млрд. руб.

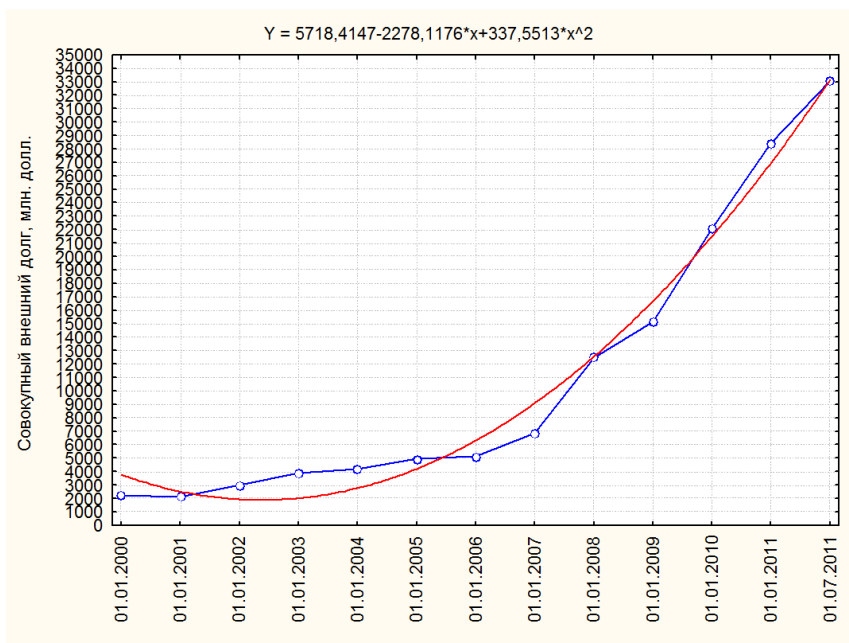
Показатель	Январь-декабрь 2010 г.
1. Общее финансирование	4208,0
2. Внутреннее финансирование	-427,4
источники, получаемые от Нацбанка Беларуси	-95,0
источники, получаемые от коммерческих банков и иных юридических и физических лиц	2445,2
источники, получаемые из других секторов государственного управления	0,0
источники от операций с принадлежащим государству имуществом	-949,9
из них:	
поступления от реализации принадлежащего государству имущества (в т.ч. акций)	2179,0
увеличение доли государства в уставных фондах (в т.ч. приобретение акций)	-3128,9
изменение остатков средств бюджета	-584,1
прочие источники	-2076,8
операции по средствам в иностранной валюте	833,3
3. Внешнее финансирование	4635,4
кредиты международных финансовых организаций	1983,9
кредиты правительств иностранных государств	-1030,0
государственные ценные бумаги, формирующие внешний государственный долг	3674,3
прочие источники внешнего финансирования	7,2

Источник: Национальный банк Беларуси [5]

Анализ представленной таблицы свидетельствует о том, что основными источниками финансирования дефицита консолидированного бюджета являются средства банков, поступления от продажи госсобственности и внешние заимствования белорусского правительства (поступление заключительного транша кредита МВФ, выпуск еврооблигаций и др.). Таким образом, несбалансированность сектора государственных финансов Беларуси потребовала привлечения значительного объема внешних заимствований.

Переход к бездефицитному (либо профицитному) бюджету для Беларуси является актуальным в связи с достижением верхней предельной планки совокупного внешнего долга. В условиях значительного внешнего долга дальнейшее финансирование госрасходов за счет

привлечения новых иностранных кредитов и займов становится невозможным. Так, по данным Нацбанка, совокупный внешний долг Беларуси (правительства, предприятий, банков) возрос в первом полугодии 2011 г. на 4,7 млрд. долл. (на 16,5%) до рекордных 33,101 млрд. долл. на 1 июля 2011 года, что составляет 56,3% к ВВП (см. рисунок 1).

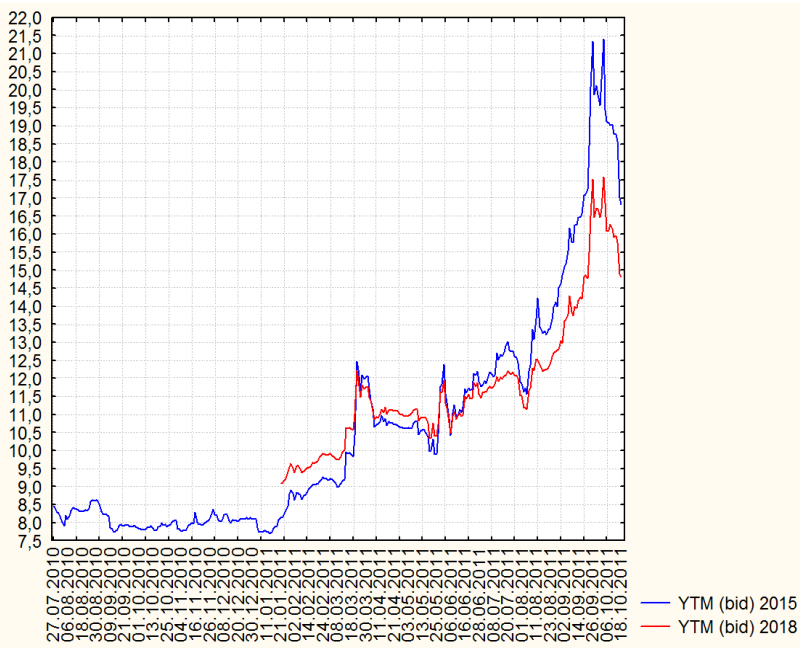


**Рисунок 1.** Динамика совокупного внешнего долга Беларуси в 2000-2011 гг., млн. долл. (фактические данные и полиномиальный тренд)

Однако в действительности последний показатель выглядит гораздо хуже, поскольку долларовой эквивалент ВВП Нацбанк пересчитывал по официальному заниженному курсу. В случае пересчета долларовой эквивалента ВВП по рыночному курсу отношение валового внешнего долга к ВВП превышает отметку 100%, что представляет собой серьезную угрозу экономической безопасности страны.

В целом в результате девальвации белорусского рубля показатели внешней кредитоспособности правительства и предприятий резко ухудшились, что ограничивает возможности резидентов Беларуси по привлечению нового внешнего финансирования (в том числе для целей рефинансирования предыдущих иностранных кредитов и займов). По сути, доступ к внешним заимствованиям на рыночной основе (по рыночным ставкам) для белорусских заемщиков сейчас закрыт.

К слову, в начале октября текущего года доходности по двум выпускам суверенных еврооблигаций достигли своих рекордных значений (см. рисунок 2), что не может не беспокоить. По данным Bloomberg, 18 октября 2011 года еврооблигации Беларуси первого выпуска с погашением 3 августа 2015 г. торговались с доходностью 16,826% (покупка) и 16,152% (продажа), второго выпуска с погашением 26 января 2018 г. – 14,814% (покупка) и 14,230% (продажа).



**Рисунок 2.** Динамика доходности двух выпусков евробондов Беларуси в 2010-2011 гг., %

Таким образом, текущий уровень доходности по белорусским бумагам является очень высоким, что делает практически невозможным размещение новых выпусков еврооблигаций резидентами Беларуси (включая центральное правительство).

В результате в текущей ситуации для правительства Беларуси на первый план выходит сокращение и оптимизация госрасходов, отказ от эмиссионных источников финансирования национальной экономики.

В 2011 г. профицит консолидированного бюджета обеспечивается за счет урезания финансирования государственных программ на 50% (в первую очередь, речь идет о сокращении капитальных расходов). В абсолютном выражении льготное финансирование госпрограмм в 2011 г. сократится примерно на 14,5 трлн. руб. (по сравнению с первоначальным вариантом).

В целом переход к бездефицитному либо профицитному бюджету позволит поддерживать внешние долговые обязательства правительства на приемлемом уровне, а также пройти пиковые значения по платежам по внешнему госдолгу Беларуси в предстоящие годы в нормальном режиме.

На наш взгляд, в текущей ситуации для Беларуси оптимальным вариантом будет комбинация бюджетирования, ориентированного на результат, и бездефицитного бюджетирования. Иными словами, в данном случае речь идет о наложении условия профицитности консолидированного бюджета на систему БОР, что позволит не только повысить отдачу использования бюджетных средств, но и снизить соответствующие экономические и финансовые риски в среднесрочной перспективе.

## 4. Бюджетирование, основанное на расстановке приоритетов

Бюджетирование, основанное на расстановке приоритетов, используется в случае ограниченных ресурсов либо ухудшения экономической ситуации в стране. В данном подходе изначально фиксируется сумма бюджетных ресурсов, которая затем распределяется между отдельными программами в порядке их приоритетности (обеспечение безопасности общества, здравоохранение, образование). По результатам выполнения отдельных программ оценивается их социальная и экономическая эффективность.

В данном подходе очень важным элементом является обратная связь с обществом, поскольку для определения социальных и экономических приоритетов государства необходима открытая полноценная дискуссия с участием представителей госсектора, академического и экспертного сообщества, средств массовой информации, иностранных специалистов и др.

В идеальном варианте любой желающий должен иметь возможность внести Министерству финансов либо местным органам власти свои предложения, связанные с реализацией госпрограмм и финансированием бюджетных расходов.

Для этого на официальном сайте Министерства финансов должна быть предусмотрена удобная форма обратной связи, через которую заинтересованные лица могут вносить свои предложения, в том числе и на условиях анонимности. В настоящее время Минфин рассматривает только те обращения, в которых в обязательном порядке должны быть указаны фамилия, имя, отчество или полное название для юридического лица, почтовый адрес с индексом или адрес электронной почты, контактный телефон.

В целом в рамках бюджетирования, основанного на расстановке приоритетов, правительство страны, в первую очередь, должно быть клиентоориентированным, то есть учитывать в своей деятельности интересы всех участников общества.

Действительно, на современном этапе для Беларуси актуальной выглядит смена приоритетов бюджетного финансирования. Очевидно, что сейчас экономические возможности страны не позволяют содержать прежнюю численность армии, силовых ведомств и государственного аппарата, поддерживать убыточные предприятия и т.п.

На наш взгляд, смещение акцентов в расстановке бюджетных приоритетов должно быть нацелено на сокращение расходов по статьям «Общегосударственная деятельность», «Национальная оборона», «Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности» и «Национальная экономика».

К слову, запланированные расходы республиканского бюджета Беларуси по перечисленным статьям в 2011 г. выглядят следующим образом: «Общегосударственная деятельность» – 17,3 трлн. руб., «Национальная оборона» – 2,098 трлн. руб., «Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности» – 3,817 трлн. руб. и «Национальная экономика» – 7,230 трлн. руб.

Высвобождаемые средства могут быть направлены на увеличение объемов финансирования следующих статей: «Охрана окружающей среды» (расходы республиканского бюджета в 2011 г. составляют 307,7 млрд. руб.), «Здравоохранение» (1,572 трлн. руб.), «Образование» (2,143 трлн. руб.), «Физическая культура» (88,3 млрд. руб.) и др. Увеличение объемов финансирования указанных статей позволит улучшить качество жизни, здоровье и ожидаемую продолжительность жизни населения.

Если же говорить о реализации государственных программ, то приоритет должен отдаваться тем проектам, которые ориентированы, в первую очередь, на экспорт товаров и услуг и сокращение энергоемкости производств. Переориентация бюджетных инвестиций в экспортоориентированные предприятия позволит покрывать зарабатываемой ими валютной выручкой расходы на импортные сырье, материалы и комплектующие и в целом нарастить экспортный потенциал страны.

В то же время, участие государства в финансировании национальной экономики должно быть ограниченным. Однако одновременно необходимо усилить действия по совершенствованию делового и инвестиционного климата с целью активизации притока прямых иностранных инвестиций в экономику, что позволит заместить ими государственные инвестиции.

Кроме того, необходимо расширить программу приватизации в стране с тем, чтобы привлечь на предприятия новых, более эффективных, собственников и менеджеров. Приватизация государственных предприятий и передача их в частные руки позволит снизить нагрузку на бюджет, а также увеличить поступления денежных средств, которые можно будет направить, например, на погашение ранее привлеченных правительством иностранных кредитов и займов.

Остается добавить, что сокращение и оптимизация госрасходов будут способствовать перераспределению ресурсов (включая трудовые) из бюджетной сферы в частный сектор, что позволит достичь столь необходимых структурных реформ в экономике страны, а также повысить производительность труда и эффективность производства, снизить налоговую нагрузку и др.

## Заключение

На современном этапе для Беларуси оптимальным вариантом организации бюджетного процесса, на наш взгляд, будет комбинация бюджетирования, ориентированного на результат, и бездефицитного бюджетирования. Условие профицитности бюджета является обязательным с точки зрения осуществления выплат по внешнему государственному долгу в нормальном режиме и обеспечения финансовой стабильности страны в целом.

В этом контексте необходимо также полностью отказаться от всех квазифискальных операций, связанных с финансированием национальной экономики за счет денежной эмиссии со стороны центрального банка. Ограничение денежной эмиссии позволит достичь низких и прогнозируемых темпов инфляции, что является важнейшей предпосылкой для качественного бюджетного планирования.

Основной целью Министерства финансов Беларуси в течение ближайших трех лет должно стать завершение перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, с тем, чтобы не менее 90% госрасходов финансировалось в рамках соответствующих госпрограмм, для которых будут разработаны критерии оценки эффективности и результативности.

Одновременно для распорядителей бюджетных средств должна быть установлена ответственность за результаты своей работы. В случае неэффективной реализации программ (невыполнения соответствующих показателей) их финансирование может быть урезано либо полностью прекращено. Это будет стимулировать конкуренцию за бюджетные ресурсы среди ведомств и министерств, заставляя их работать более эффективно.

В то же время, наряду с установлением системы ответственности Министерство финансов должно предоставить распорядителям бюджетных средств финансовую автономию и

гибкость в финансировании конечных расходов. Кроме того, необходимо разработать систему поощрений госслужащих (включая бонусы) за успешное и своевременное выполнение программ.

Важным условием перехода к системе БОР в качестве практической схемы реализации бюджетной политики является снижение уровня коррупции в госсекторе. Поскольку, если руководство госорганов является коррумпированным и не заинтересовано в совершенствовании бюджетных процессов, то попытка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, может оказаться неудачной.

В этом смысле критически важной является безусловная поддержка проводимых бюджетных реформ со стороны высшего политического руководства, а также обеспечение информационной прозрачности и предоставление доступа к статистической информации о фактическом исполнении программ для СМИ и широкой общественности.

В конечном счете, внедрение в Беларуси бюджетирования, ориентированного на результат, позволит сократить и оптимизировать государственные расходы, в том числе за счет концентрации бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономической политики. Одновременно перераспределение ресурсов (включая трудовые) будет содействовать реализации столь необходимых структурных реформ в экономике страны.

Вместе с тем, в данном случае важным условием является наличие у правительства Беларуси возможности сократить занятость работников в низкоприоритетных либо неэффективных программах.

При этом для минимизации негативного социального эффекта (который может выражаться в виде роста безработицы) необходимо заместить бюджетные ассигнования частными инвестициями, включая прямые иностранные инвестиции. В условиях ограниченности внутренних источников инвестиций экономическая политика правительства Беларуси должна быть направлена, в первую очередь, на активизацию притока иностранных инвестиций, что позволит наиболее быстро и эффективно модернизировать национальную экономику.

## Список использованных источников

1. М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. – 2010. – №3. – с. 5-18.
2. Закон Республики Беларусь №176-3 от 15 октября 2010 г. «О республиканском бюджете на 2011 год».
3. Постановление Совета Министров Беларуси №404 от 31 марта 2009 г. «Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Беларуси».
4. Постановление Совета Министров Беларуси №660 от 24 мая 2011 г. «Об утверждении положения об экспертном совете по проектам государственных программ».
5. Аналитическое обозрение «Основные тенденции в экономике и денежно-кредитной сфере в январе 2011 г.». – Национальный банк Республики Беларусь. – Мн., 2011. – 95 с.
6. Бюллетень банковской статистики №8 (146). – Национальный банк Республики Беларусь. – Мн., 2011. – 247 с.
7. IMF country report №11/99 «Republic of Belarus: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2009 Stand-By Arrangement». – International Monetary Fund. – Washington, D.C., May 2011. – 37 p.
8. Robinson, M., Last, D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. – Technical Notes and Manuals. – September 2009. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
9. Diamond, J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies [Электронный ресурс] // IMF Working Paper WP/03/169. – June 2003. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>



# Приложение 1

Перечень бюджетных программ, финансирование которых в 2011 г. предусматривается за счет средств республиканского бюджета (без учета средств на финансирование государственной инвестиционной программы)

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
	Расходы на финансирование бюджетных программ – всего	9744,1
1	Государственная программа укрепления аграрной экономики и развития сельских территорий на 2011-2015 гг.	3945,4
1.1	Мероприятия государственной программы укрепления аграрной экономики и развития сельских территорий на 2011-2015 гг.	2751,6
1.2	Республиканская программа «Сохранение и использование мелиорированных земель на 2011-2015 гг.»	238,2
1.3	Государственная программа развития плодоводства на 2011-2015 гг.	44,2
1.4	Государственная программа развития рыбохозяйственной деятельности на 2011-2015 гг.	33,9
1.5	Программа развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан на 2011-2015 гг.	49,3
1.6	Республиканская программа развития племенного дела на 2011-2015 гг.	68,5
1.7	Государственная программа развития картофелеводства на 2011-2015 гг.	50,0
1.8	Государственная программа развития производства ветеринарных препаратов на 2011-2015 гг.	9,6
1.9	Республиканская программа дооснащения сельскохозяйственного производства современной техникой на 2011-2015 гг.	610,0
1.10	Программа развития сахарной промышленности на 2011-2015 гг.	7,8
1.11	Программа развития селекции и семеноводства зерновых, зернобобовых, технических и кормовых культур в 2008-2013 гг.	82,3
2	Государственная программа инновационного развития Беларуси на 2011-2015 гг.	1102,2
2.1	Мероприятия государственной программы инновационного развития Беларуси на 2011-2015 гг.	504,1
2.2	Национальная программа ускоренного развития услуг в области информационных технологий на 2011-2015 гг.	16,0
2.3	Государственная программа освоения в производстве новых и высоких технологий на 2011-2015 гг.	5,2
2.4	Государственная программа «Инновационные биотехнологии» на 2010-2012 гг. и на период до 2015 г.	46,1
2.5	Государственная программа «Химические средства защиты растений на 2008-2013 гг.»	1,1

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
2.6	Государственная программа «Создание национального банка генетических ресурсов растений для выведения новых сортов и гибридов сельскохозяйственных культур, сохранение и обогащение культурной и природной флоры Беларуси»	3,0
2.7	Государственная программа создания Единой информационной системы государственной статистики Беларуси на 2007-2011 гг.	1,0
2.8	Государственная программа «Научное сопровождение развития атомной энергетики в Беларуси на 2009-2010 гг. и на период до 2020 г.»	5,0
2.9	Государственная программа по развитию импортозамещающих производств фармацевтических субстанций, готовых лекарственных и диагностических средств в Беларуси на 2010-2014 гг. и на период до 2020 г.	20,5
2.10	Межгосударственная целевая программа Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии»	7,1
2.11	Научное обеспечение перерабатывающих отраслей пищевой промышленности на 2011-2015 гг.	1,8
2.12	Новые технологии легкой промышленности на 2010-2011 гг.	0,7
2.13	Разработка и освоение производства медицинской техники, изделий медицинского назначения и информационных технологий для медицины («Медицинская техника»)	1,8
2.14	Разработка и усовершенствование методов медицинской экспертизы, методов и технологии медицинской, профессиональной и трудовой реабилитации больных (инвалидов) («Медицинская экспертиза и реабилитация»)	3,5
2.15	Обоснованность мер по предотвращению влияния неблагоприятных факторов природной, производственной, бытовой и социальной среды обитания на здоровье населения и внедрение их в практику здравоохранения («Здоровье и окружающая среда»)	4,7
2.16	Разработка и внедрение новых высокотехнологичных методов укрепления здоровья женщин и детей, направленных на решение демографических проблем в государстве («Здоровье женщины и ребенка – благополучие семьи и государства»)	3,0
2.17	Многофункциональные беспилотные авиационные комплексы и технологии их производства («БАК и технологии»)	11,1
2.18	Развитие содержания, методов и средств образовательного процесса в современной образовательной среде («Современная образовательная среда»)	1,8
2.19	Научное обеспечение развития льняной отрасли на 2008-2012 гг.	2,2
2.20	Разработка и внедрение в производство систем и средств радиосвязи и навигации в Беларуси («Радиосвязь и навигация»)	5,9
2.21	Электронное управление ресурсами предприятия («CALS-ERP-технологии»)	3,8

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
2.22	Создание на основе передовых технологий проектирования и освоение на отечественной импортозамещающей компонентной базе производства конкурентоспособной энергоэффективной автомобильной, тракторной, карьерной и горнодобывающей техники, средств городского электротранспорта, семейства дизельных двигателей, самоходных сельскохозяйственных уборочных машин и машин специального назначения, соответствующих современным экологическим стандартам («Машиностроение»)	25,4
2.23	Технологии машиностроения, станки и инструмент, технологии литья, оптическое станкостроение, технологии оптико-механического производства («Технологии и оборудование машиностроения»)	21,0
2.24	Разработка и освоение в производстве нового поколения радиоэлектронной и оптико-электронной аппаратуры, приборов и систем общепромышленного, специального и двойного применения, бытовой радиоэлектронной техники («Радиоэлектроника – 2»)	13,4
2.25	Разработка микроэлектронной элементной базы для промышленной, бытовой и специальной техники на основе высокоэффективных, наукоемких интегральных технологий, нового поколения специального технологического оборудования и организация серийного производства («Микроэлектроника»)	22,2
2.26	Разработка и создание лазерных, оптико-электронных систем, приборов и технологий («Оптиэл»)	1,8
2.27	Разработка технологий рециклинга вторичных ресурсов и ресурсосберегающая модернизация промышленных технологий многоотраслевого назначения («Ресурсосбережение – 2015»)	3,5
2.28	Разработка и внедрение новых технологий, оборудования и машин для объектов жилищно-коммунального хозяйства («Жилищно-коммунальное хозяйство»)	1,4
2.29	Разработка и изготовление эталонов Беларуси, уникальных приборов и установок для научных исследований («Эталоны и научные приборы»)	7,0
2.30	Разработка и освоение производства перспективных машин и оборудования для реализации ресурсосберегающих и энергоэффективных технологий производства конкурентоспособной продукции основных сельскохозяйственных культур («Механизация производства основных сельскохозяйственных культур»)	13,5
2.31	Разработка и внедрение новых энергосберегающих технологий, модернизация существующих технологий, обеспечивающих получение широкого спектра импортозамещающих и экспортоориентированных химических продуктов («Химические технологии и производства»)	3,9
2.32	Создание на основе металлов, керамики и композиционных материалов новых материалов, в том числе сверхтвердых, с повышенными эксплуатационными характеристиками, разработка оборудования и технологии сварки, резки, пайки, наплавки и порошковой металлургии в целях переработки материалов в изделия для различных отраслей народного хозяйства республики («Новые материалы и технологии – 2015»)	5,0

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
2.33	Разработка и внедрение новых конструктивно-технологических систем, технологий и материалов, обеспечивающих энергоэффективность и ресурсосбережение в строительстве, реконструкции и эксплуатации зданий и сооружений, повышение потребительских свойств и конкурентоспособности продукции и услуг строительного комплекса Беларуси («Строительные конструкции, материалы и технологии»)	2,2
2.34	Разработка и организация производства конкурентоспособных устройств, техники, технологий, повышающих эффективность энергетического производства («Энергетика – 2015»)	1,7
2.35	Создание и освоение выпуска современных фармацевтических субстанций и лекарственных средств на основе химических и микробиологических технологий («Фармацевтические субстанции и лекарственные средства»)	7,2
2.36	Разработка и внедрение новых методов диагностики, лечения и профилактики сердечно-сосудистых, терапевтических, хирургических, онкологических заболеваний, создание новых импортозамещающих изделий медицинского назначения (имплантаты, диагностические наборы, инструментарий) («Новые технологии диагностики и лечения»)	23,4
2.37	Разработка и внедрение в практику здравоохранения новых методов молекулярной эпидемиологии, микробиологии и иммунологии в целях раннего выявления новых случаев инфекционных и иммунных заболеваний, повышение эффективности лабораторной диагностики, терапии и профилактики («Инфекции и микробиологические нанотехнологии»)	7,1
2.38	Разработка и внедрение в отраслях экономики передовых технологий создания информационно-аналитических и информационно-коммуникационных систем («Информационные технологии»)	3,5
2.39	Развитие методов и средств системы комплексной защиты информации («Защита информации – 2»)	2,9
2.40	Разработка и внедрение механизмов, методов, методик и научных рекомендаций по инновационному развитию отраслей растениеводства и животноводства, производству высокоценного и безопасного продовольствия, устойчивому и эффективному ведению сельского хозяйства в целях укрепления основ самоокупаемости, самофинансирования и конкурентоспособности АПК («Агропромкомплекс – устойчивое развитие»)	46,6
2.41	Разработка и внедрение в производство новых методов, средств и технологий воспроизводства, охраны и защиты леса, устойчивого лесопользования и многоцелевого лесопользования, обеспечивающих повышение продуктивности и устойчивости лесов, усиление их ресурсной, социально-экономической и средообразующей роли, рациональное многоцелевое использование лесосырьевых ресурсов, повышение эффективности работы лесного комплекса республики («Леса Беларуси – продуктивность, устойчивость, эффективное использование»)	2,5
2.42	Разработка и освоение инновационных технологий рационального использования природных ресурсов и повышения качества окружающей среды («Природные ресурсы и окружающая среда»)	3,2

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
2.43	Разработка и внедрение средств и технологий для развития государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций («Защита от чрезвычайных ситуаций»)	1,5
2.44	Новые биотехнологии и биопрепараты для сельского хозяйства, промышленности, здравоохранения и защиты окружающей среды («Промышленные биотехнологии»)	4,1
2.45	Инновационное развитие Брестской области на 2011-2015 гг.	0,9
2.46	Разработка и освоение новых видов конкурентоспособной продукции, ресурсосберегающих технологий, оборудования и мер, обеспечивающих повышение эффективности функционирования отраслей экономики Витебской области («Инновационное развитие Витебской области»)	1,0
2.47	Научно-техническое обеспечение социально-экономического развития Гомельской области	1,2
2.48	Разработка технологий и технических средств, обеспечивающих устойчивое инновационное развитие промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы Гродненской области («Устойчивое инновационное развитие Гродненской области»)	1,0
2.49	Разработка технологий, технических средств и механизмов хозяйствования, обеспечивающих повышение эффективности функционирования сельского хозяйства и промышленности Минской области («Развитие Минской области на 2011-2015 гг.»)	1,0
2.50	Разработка экономически и социально значимых инноваций и внедрение их в отраслях экономики Могилевской области («Инновационное развитие Могилевской области»)	1,0
2.51	Государственные программы научных исследований на 2011-2015 гг.	222,5
3	Республиканская программа энергосбережения на 2011-2015 гг.	262,0
4	Государственная программа «Торф» на 2008-2010 гг. и на период до 2020 г.	170,2
5	Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011-2015 гг.	1133,4
6	Президентская программа «Дети Беларуси» на 2011-2015 гг.	41,5
6.1	Подпрограмма «Дети и семья»	38,0
6.2	Подпрограмма «Формирование и развитие личности»	2,5
6.3	Подпрограмма «Детское питание»	1,0
7	Государственная программа социально-экономического развития и комплексного использования природных ресурсов Припятского Полесья на 2011-2015 гг.	32,5
8	Республиканская программа по реконструкции и ремонту мелиоративных систем, поддержанию их гидрологического режима на землях Национального парка «Беловежская пуща» и его охранный зоны на 2011-2015 гг.	22,1
9	Национальная программа исследования и использования космического пространства в мирных целях на 2008-2012 гг.	27,1

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
9.1	Подпрограмма «Государственная научно-техническая программа «Космические системы и технологии»	1,0
9.2	Подпрограмма «Развитие Белорусской космической системы дистанционного зондирования Земли»	23,0
9.3	Подпрограмма «Экологический мониторинг, гидрометеорологические наблюдения и оценка эффективности природопользования»	0,5
9.4	Подпрограмма «Применение космической информации в интересах геодезии и картографии»	0,1
9.5	Подпрограмма «Мониторинг чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с использованием космической информации»	0,5
9.6	Подпрограмма «Создание системы профессионального аэрокосмического образования»	0,6
9.7	Подпрограмма «Организация системы обеспечения безопасности информационных космических технологий»	0,1
9.8	Подпрограмма «Применение космической информации в интересах лесного хозяйства»	0,3
9.9	Подпрограмма «Оценка состояния сельскохозяйственных площадей с применением систем космической информации»	1,1
10	Государственная программа профилактики ВИЧ-инфекции на 2011-2015 гг.	6,8
11	Государственная программа «Туберкулез» на 2010-2014 гг.	31,2
12	Государственная комплексная программа профилактики, диагностики и лечения онкологических заболеваний на 2010-2014 гг.	154,1
13	Программа развития общего среднего образования на 2007-2016 гг.	21,2
14	Государственная программа развития профессионально-технического образования на 2011-2015 гг.	22,8
15	Государственная программа развития среднего специального образования на 2011-2015 гг.	396,2
16	Государственная программа подготовки кадров для ядерной энергетики Беларуси на 2008-2020 гг.	25,7
17	Программа развития системы дошкольного образования в Беларуси на 2009-2014 гг.	2,2
18	Государственная программа модернизации и развития материально-технической базы подготовки кадров в сфере обеспечения национальной безопасности Беларуси на 2011-2015 гг.	0,7
19	Государственная программа развития физической культуры и спорта в Беларуси на 2011-2015 гг.	78,5
19.1	Мероприятия государственной программы развития физической культуры и спорта в Беларуси на 2011-2015 гг.	4,2

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
19.2	Программа подготовки белорусских спортсменов к XXX летним Олимпийским играм 2012 г. в Лондоне	74,3
20	Комплексная программа развития г. Полоцка на 2008-2012 гг.	0,01
21	Комплексная программа развития государственных печатных средств массовой информации в Беларусь на 2005-2011 гг.	1,6
22	Программа сотрудничества с белорусским национальным меньшинством в Польше «Белорусы в Польше» на 2011-2015 гг.	0,5
23	Государственная программа «Культура Беларуси на 2011-2015 гг.»	54,8
24	Комплексная программа социального обслуживания на 2011-2015 гг.	1,4
24.1	Подпрограмма «Социальная поддержка ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов»	0,1
24.2	Подпрограмма «Предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов»	0,4
24.3	Подпрограмма «Развитие стационарных учреждений социального обслуживания»	0,9
25	Государственная программа о безбарьерной среде жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011-2015 гг.	0,3
26	Республиканская программа «Молодежь Беларуси» на 2011-2015 гг.	0,5
27	Государственная программа по увековечению памяти защитников Отечества и жертв войн на 2010-2014 гг.	0,1
28	Государственная программа обеспечения функционирования и развития Национальной системы мониторинга окружающей среды в Беларуси на 2011-2015 гг.	4,3
29	Государственная программа геологоразведочных работ по развитию минерально-сырьевой базы Беларуси на 2011-2015 гг. и на период до 2020 г.	62,8
30	Государственная программа развития системы особо охраняемых природных территорий на 2008-2014 гг.	6,6
31	Государственная программа развития государственной гидрометеорологической службы на 2011-2015 гг.	14,0
32	Государственная целевая программа «Мониторинг полярных районов Земли и обеспечение деятельности арктических и антарктических экспедиций на 2011-2015 гг.»	1,2
33	Программа реконструкции объектов Центрального ботанического сада Национальной академии наук Беларуси на 2007-2013 гг.	0,4
34	Интродукция растений и использование биологического разнообразия мировой флоры в формировании жизненной среды городов и населенных пунктов Беларуси на 2011-2015 гг. («Интродукция и озеленение»)	2,0
35	Государственная программа сбора (заготовки) и переработки вторичного сырья в Беларуси на 2009-2015 гг.	8,6
36	Государственная программа поддержки малого предпринимательства в Беларуси на 2010-2012 гг.	0,9

№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финансирования в 2011г., млрд. руб.
37	Программа развития производства плодоовощных консервов в Беларуси на 2011-2015 гг.	3,8
38	Программа развития организаций Беларуси, осуществляющих производство и экспорт алкогольной продукции, на 2011-2015 гг.	3,5
39	Программа развития лесного хозяйства Беларуси на 2007-2011 гг.	92,1
40	Государственная программа развития порошковой металлургии и сварки в Беларуси на 2011-2015 гг.	0,8
41	Государственная программа «Развитие и совершенствование государственной службы единого времени и эталонных частот Беларуси» на 2011–2015 гг.	0,01
42	Государственная программа «Архивы Беларуси» на 2011–2015 гг.	1,6
43	Программа развития строительной отрасли на 2011-2015 гг.	205,8
44	Программа «Дороги Беларуси» на 2006-2015 гг.	1245,8
45	Программа развития связи в Беларуси на 2011-2015 гг.	109,9
45.1	Мероприятия программы развития связи в Беларусь на 2011-2015 гг.	91,9
45.2	Государственная программа внедрения цифрового телевизионного и радиовещания в Беларусь до 2015 г.	18,0
46	Государственная программа развития туризма в Беларусь на 2011-2015 гг.	2,3
46.1	Подпрограмма «Кадровая политика и научное обеспечение туристической сферы»	0,3
46.2	Подпрограмма «Маркетинг туристических услуг»	2,0
47	Государственная программа развития белорусской части Августовского канала на 2009-2011 гг.	0,03
48	Государственная программа развития курортной зоны Нарочанского региона на 2011-2015 гг.	5,3
49	Программа переоснащения и укрепления материально-технической базы военных медицинских организаций на 2011-2015 гг.	0,8
50	Государственная программа по снижению уровня потребления алкоголя и уменьшению его негативных последствий для общества на 2011-2015 гг.	0,1
51	Программа создания единой информационной базы данных контролируемых (надзорных) органов, включающей сведения о проверяемых субъектах и об отнесении их к соответствующим группам риска исходя из критериев отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок на базе Государственного реестра плательщиков (иных обязанных лиц) на 2010-2011 гг.	1,9
52	Государственная программа обустройства военных городков, находящихся в оперативном управлении Министерства обороны Беларуси, на 2011-2015 гг.	22,2
53	Государственная программа обустройства белорусско-украинского и модернизации белорусско-польского участков Государственной границы Беларуси на 2009-2013 гг.	16,3



№ п/п	Наименование программы, подпрограммы	Объем финанси- рования в 2011г., млрд. руб.
54	Государственная программа развития технического нормирования и стандартизации в отношении оборонной продукции на 2008-2015 гг.	0,03
55	Государственная программа импортозамещения на 2011-2015 гг.	7,2
56	Специальная программа	346,4
57	Специальная программа	9,9
58	Специальная программа	4,9
59	Специальная программа	3,8
60	Специальная программа	7,4
61	Специальная программа	10,0
62	Специальная программа	0,4
63	Специальная программа	0,7
64	Специальная программа	0,8
65	Специальная программа	1,1
66	Специальная программа	3,6

---

Мирослав Кобаса

# **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ – КАК ПРЕВРАТИТЬ МИФ В РЕАЛЬНОСТЬ**



# 1. Краткое изложение состояния местного самоуправления в Беларуси

## 1.1. Система местного самоуправления в Республике Беларусь

Развитие событий, начиная с 1990 года, как в СССР, так и после его распада, внушало оптимизм и ощущение неизбежности реформ. В полной мере это ощущение относилось и к сфере местного самоуправления. Закон «Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в БССР», принятый в 1991 году, передавал власть на местном уровне от партийных органов и исполкомов Советам и создавал реальные предпосылки для развития местного самоуправления.

Однако, начиная с 1994 года, в Беларуси процесс становления и развития местного самоуправления сначала приостановился, а затем и вовсе пошёл вспять.

В 1995 году начала выстраиваться «вертикаль» исполнительно-распорядительных органов (исполкомов): через «делегирование» полномочий Советов исполкомам увеличивалась компетенция последних, сокращалось политическое, экономическое и кадровое влияние Советов на исполкомы; в Конституцию и законы были внесены изменения, в результате которых исполкомы были выведены из подчинения Советов и переподчинены Президенту и Правительству.

В результате, к 1999 году была выстроена, а дельнейшем только усиливалась государственная «вертикаль» местных органов управления.

Таким образом, в Республике Беларусь была построена система местной и региональной власти, базирующаяся на принципах **государственной теории местного самоуправления** (авторы - немецкие учёные Рудольф Гнейст и Лоренц Штейн, середина 19-го века). Главные постулаты этой теории можно представить следующим образом:

- **местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – по сути местные органы государственной власти;**
- **сфера деятельности местного самоуправления - выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, помимо сформулированных государством;**
- **всякое публичное управление есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления - не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.**

## 1.2 Конституционная модель власти

Концепция Конституции Республики Беларусь в отношении местной демократии предполагает наличие двух видов местной власти (Раздел 5, статьи 117-124). В Конституции они обозначены следующим образом:

- а) местное управление;
- б) местное самоуправление.

Под «местным управлением» понимается деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчинённых и подотчётных непосредственно Президенту

Республики Беларусь (статья 119 Конституции РБ).

Под «местным самоуправлением» понимается деятельность местных Советов депутатов, избираемых гражданами на 4 года (статья 118 Конституции РБ).

Конституция прямо устанавливает соподчинённость по вертикали как исполнительно-распорядительных органов, так и Советов, вводя понятия «вышестоящий исполнительно-распорядительный орган» и «вышестоящий представительный орган» (статья 122). При этом высшим уровнем власти для исполнительно-распорядительных органов является Президент Республики Беларусь, для представительных органов – Парламент, Национальное Собрание Республики Беларусь.

Таким образом, в Республике Беларусь конституционно закреплена модель власти, состоящая из двух соподчиненных вертикалей – представительной власти и исполнительной власти, что отражено на Схеме 1 (см. приложение 1). Данная модель по своим внешним признакам близка к советской модели организации местной власти с одним существенным отличием. В соответствии с Конституцией СССР 1977 года (статья 149 Конституции СССР) местные исполнительные органы власти формировались местными Советами народных депутатов, были им подконтрольны и подотчетны. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, местные исполнительные органы формируются Президентом Республики путем назначения руководителей соответствующих органов либо определения порядка такого назначения. Таким образом, можно сделать парадоксальный вывод о том, что советская система организации власти на местах более соответствовала духу Европейской Хартии местного самоуправления, чем ныне существующая в Республике Беларусь система.

### 1.3 Европейская Хартия местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года. Этот документ подписан и ратифицирован 44 из 47 государств-членов Совета Европы (по состоянию на 04.05.2010 г.).

Европейская Хартия местного самоуправления – это международный правовой акт, который представляет собой конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы. Хартия является одним из главных источников муниципального права европейских стран, идущих по пути развития местного самоуправления в современной Европе.

Как отмечено в научно-практическом комментарии к Конституции Республики Беларусь под ред. Г.А. Василевича (ст. 117), **следование Европейской Хартии местного самоуправления, в которой наиболее полно изложены понятие и принципы местного самоуправления, является одним из условий вступления государства в Совет Европы<sup>1</sup>.**

Конечно, в процессе подготовки к вступлению Беларуси в Совет Европы встанет вопрос о подписании и ратификации Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления. Каждая страна, присоединившаяся к Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с п.1 ст.12 Хартии **обязуется считать себя связанной требованиями, которые изложены, по меньшей мере, в двадцати пунктах из тридцати**, присутствующих в части I Хартии.

1. Кроме присоединения к Европейской Хартии местного самоуправления к странам-кандидатам на вступление в Совет Европы предъявляются и другие требования. К ним относится подписание и ратификация Конвенции по защите прав и основных свобод, отказ от применения смертной казни и ряд других требований, которые в данном документе не рассматриваются.

Из анализа мнений и статей ряда белорусских и зарубежных специалистов в сфере местного самоуправления следует, что белорусская система местного самоуправления и Европейская Хартия базируются на двух разных теориях. Как уже указывалось выше, система местного самоуправления, созданная и функционирующая в Республике Беларусь, основана на государственной теории местного самоуправления. Принципы и нормы Европейской Хартии сформулированы в духе теории дуализма – сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата.

Поскольку Республика Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993г.), то на нее распространяется содержание ч. 3 ст. 2 Уставной резолюции СМ/RES (2007)6 «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года: «...Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и добивается того, чтобы, в частности, на практике осуществлялись принципы Европейской Хартии местного самоуправления».

С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления (документ СГ/INST (7)33 rev2), которая занимается пострановым мониторингом внедрения положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены.

## 1.4 Основные условия для проведения реформы

Для того, чтобы реформа была эффективна, должны одновременно присутствовать четыре основных фактора:

- политическая воля лидеров, т.е. решительное желание провести изменения;
- знания экспертов, необходимые для определения целей и способов их достижения;
- общественная поддержка или, по крайней мере, согласие на проведение изменений;
- люди, подготовленные к практическому введению реформ в жизнь.

Из приведенных факторов в Беларуси сейчас присутствует только второй фактор (и то – если оценивать с определенной долей оптимизма). Формирование остальных факторов – это определенный процесс, в результате которого и возникают условия для осуществления реформы.

Можно поставить вопрос: начинать ли реформу сейчас, или надо подождать, когда к ней будут готовы люди и общество?

Да, люди и общество не готовы, но они не могут научиться демократии по книжкам. Общество может учиться, только принимая участие в функционировании новой системы. Мы считаем, что откладывание реформ «на потом» означает отказ от реформ. Залогом успеха является не затягивание момента начала реформ, а ускорение эволюции общественного сознания, оказание обществу поддержки в приспособлении к новому строю и использовании шансов, которые новый строй предлагает.

Ключевое значение в этом процессе имеют программы, направленные на развитие гражданского общества.

## 2. Изложение базовых проблем и постановка задач для их решения.

Как показала практика, реализация государственной теории местного самоуправления приводит к появлению административной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, а в крайних вариантах (например, в Беларуси) она приводит даже к **полному исчезновению местного самоуправления, его замене местным государственным управлением**. Государственная модель, безусловно, отличается эффективностью в том плане, что обеспечивает практически полное подчинение управляемого субъекта управляющему и, как следствие – стопроцентную реализацию на местном уровне принимаемых сверху решений. Но данная модель редко становится эффективной в более широком смысле: она не становится успешно функционирующей, она не пользуется поддержкой населения. Граждане не получают в рамках этой модели реальных возможностей управлять местными делами. Должностные лица (более правильно – местные государственные чиновники) не исходят в своих действиях из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих уровней государственной власти. Но центральная власть в силу естественных причин (удалённость, концентрация на проблемах другого порядка и пр.) вряд ли может досконально представлять себе местные проблемы, поэтому принимаемые ею решения часто далеки от оптимальных. Они исполняются, но часто не приносят гражданам пользы. В силу этого растёт недовольство населения местной властью, а в случае неблагоприятной социально-экономической ситуации в государстве может привести и к массовым протестным выступлениям. Наконец, данная модель не может быть признана соответствующей демократическим стандартам управления.

### 2.1. Изложение базовых проблем

Исходя из конкретной ситуации, сложившейся в Беларуси, а также основываясь на изложенном выше, базовыми проблемами в сфере местного самоуправления в Республике Беларусь являются:

- 2.1.1. отсутствие политической воли для проведения реформы;
- 2.1.2. наличие централизованной модели управления на региональном и местном уровне;
- 2.1.3. несоответствие белорусского законодательства Европейской Хартии местного самоуправления;
- 2.1.4. отсутствие официально принятых концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь;
- 2.1.5. несоответствие принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам;
- 2.1.6. низкий уровень подготовки кадров в сфере местного самоуправления;
- 2.1.7. потеря традиций местной общины и гражданского общества, чрезмерная бюрократизация форм прямой демократии, непрозрачность деятельности местных органов власти.

### 2.2. Описание задач для решения проблем

#### 2.2.1. Формирование политической воли

Эту задачу можно условно разделить на два этапа:

- **Первый этап.** Главной целью его является получение согласия на проведение реформ от политических лидеров правящей группы.

При реализации этого этапа усилия должны быть направлены на программы и формирование соответствующих взглядов внутри правящей группы. Содействовать и влиять на это, с одной стороны, могут внешние условия (общее или чрезвычайное развитие политической, экономической, социальной и иной ситуации внутри страны и за ее пределами). С другой стороны, подобное влияние и содействие может быть оказано посредством лоббистской деятельности организаций и структур гражданского общества, активности средств массовой информации, или же вследствие переоценки взглядов внутри самой правящей группы (в связи с ее персональным обновлением, выражением отдельными лицами личных амбиций статусного и материального характера, повышением уровня восприятия и осознания существующих проблем).

- **Второй этап** начинается тогда, когда правящая группа готова принять решение об инициировании реформы. На этом этапе необходимо получить согласие других политических групп и общества.

При реализации второго этапа усилия должны быть направлены на политические партии вне правящей группы, на структуры гражданского общества и непосредственно граждан. Инициаторами и исполнителями этой работы является правящая группа и подвластные ей соответствующие государственные органы и институты.

## 2.2.2. Децентрализация власти. Принцип субсидиарности.

Как показывает исторический опыт, централизованная система управления не справляется с основной задачей власти – обеспечение своим гражданам достойного уровня жизни.

В любом правовом демократическом государстве одним из исходных условий наличия в системе власти института местного самоуправления является децентрализация власти. В самом общем смысле децентрализация представляет собой **передачу определенного объема властных полномочий от государственных органов местным выборным органам (органам самоуправления) и наделение их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.**

Децентрализация государственной власти есть одна из ключевых проблем при осуществлении реформы управления на местном уровне. Сложность заключается в том, чтобы найти надлежащий баланс между децентрализацией государственной власти и самостоятельностью органов местного самоуправления, отвечающей реальным условиям и уровню развития общества.

Теории современного конституционализма исходят из того, что государство должно пониматься как общее достояние всех граждан, целью которого является создание оптимальных условий для всестороннего развития и, прежде всего, следующих:

- обеспечение основ благосостояния;
- обеспечение правопорядка;
- обеспечение условий развития культуры;
- гарантия внутренней и внешней безопасности.

Таким образом, функцией государства является не «управление», а создание стабильных и безопасных условий для деятельности частных лиц, предприятий и объединений граждан. Развитие государства и общества является не результатом деятельности администрации, а суммой результатов действий отдельных лиц и организаций общественно-экономической жизни. Государство может или облегчить, или же усложнить это развитие. Государство мо-

жет стать причиной того, что достигнутые результаты будут преумножены или же растрочены впустую, но, конечно, оно не может заменить собой активность самостоятельных субъектов.

Современное государство должно заниматься только тем, чем оно обязано заниматься. То, что выходит за рамки его основных функций, должно быть им передано другим субъектам, которые будут это делать гораздо лучше, дешевле и эффективней. Таким образом, речь идет о совершенно иной философии государства, согласно которой оно должно принципиальным образом ограничить свои функции. Это означает не только приватизацию в экономике, но и далеко идущую дерегуляцию и ограничение вмешательства администрации в различные сферы общественной жизни. Охват деятельности и ответственности государства нужно резко сузить.

Государство – это не только Правительство и его администрация. Не все функции должны исполняться центральной администрацией. В основе подобного подхода лежит **принцип субсидиарности**. Данный принцип считается одной из основ организации современного демократического государства.

Принцип субсидиарности, определяющий человека как основной субъект всякой активности, гласит, что другие институты должны создаваться как вспомогательные по отношению к его действиям. Следовательно, сельсовет должен заниматься тем, чего отдельный человек вместе со своей семьей осуществить не может. В свою очередь, районные власти должны рассматриваться как вспомогательные по отношению к сельсовету, а областные – по отношению к районным властям.

Этот же принцип относится также к государству и правительству. Государство должно исполнять вспомогательные функции по отношению ко всем институтам и организациям, действующим в его рамках и служащим интересам граждан. Институты «надстраиваются» там, где менее крупные организации, расположенные ближе к гражданину, не в состоянии выполнить более сложные задачи.

Принцип субсидиарности означает отказ от иерархической зависимости субъектов. Ведь нельзя требовать, чтобы «низшая» единица подчинялась «высшей», если эта последняя должна быть только вспомогательной по отношению к «низшей». Это утверждение имеет фундаментальное значение для организации структур современного правового государства.

К сожалению, и предыдущий социалистический строй, и действующая в Беларуси система власти и управления глубоко внушили обществу обратное: например, что председатель райисполкома – это начальник председателя сельского исполкома, а министр – начальник их обоих. С этим связана убежденность, что чиновник из центра обладает большей властью и значением, чем чиновник регионального и местного масштаба. На самом же деле, роль председателя райисполкома является вспомогательной по отношению к задачам председателя сельского исполкома, а чиновник из центра должен помогать органам самоуправления и заниматься только теми вопросами, которые они сами не могут решить.

Принцип субсидиарности определяет разделение полномочий. Принятие принципа, гласящего, что государство является вспомогательной организацией, означает необходимость децентрализации и передачи полномочий «вниз». Необходимо также отделять децентрализацию от деконцентрации.

Децентрализация – это **передача власти и средств между автономными единицами**, тогда как деконцентрация – это **передача полномочий вниз в рамках той же самой системы управления**. «Деконцентрированные» полномочия можно в любой момент вернуть обратно. Ответственность за их надлежащее использование остается в ведении того же центра, который передал выполнение определенных задач подчиненной себе единице для повышения



эффективности.

В случае с реальной децентрализацией дела обстоят иначе. Передача полномочий и ответственности происходит в этом случае не в результате одностороннего решения, а как эффект изменения законодательства или заключения двустороннего соглашения, охватывающего передачу полномочий вместе с ответственностью за реализацию определенных задач. Обратное перемещение полномочий требует новых изменений в законодательстве или соответствующего двустороннего соглашения.

Очевидно, что в случае с административными реформами речь идет о децентрализации, а не о деконцентрации. Первая изменяет институциональный строй государства, тогда как вторая – только способ выполнения задач. И в этом принципиальное отличие децентрализации от деконцентрации.

### **2.2.3. Приведение белорусского законодательства в сфере местного самоуправления в соответствие с принципами и нормами Европейской Хартии местного самоуправления**

#### Отношение норм Конституции РБ к положениям Хартии

Правовая основа, установленная Конституцией РБ в отношении местного самоуправления, не основана на принципах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления. Наиболее принципиальные различия касаются определения сущности местного самоуправления и его ответственности за решение вопросов местного значения. В таблице 1 (см. приложение 2) дано сравнение норм Хартии и Конституции РБ.

Наличие в Конституции Республики Беларусь противоречий и несоответствий принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления препятствует движению Республики Беларусь в сторону общеевропейской интеграции. Вместе с тем, ст. 8 Конституции устанавливает запрет на заключение международных договоров, которые ей противоречат. Как известно, европейские хартии в целом и Европейская Хартия местного самоуправления в частности, имеют статус международных конвенций или договоров. Учитывая тот факт, что целый ряд норм Хартии вступает в противоречие с положениями Конституции РБ, ратификация Европейской Хартии местного самоуправления Республикой Беларусь по формальным основаниям невозможна без изменения соответствующих конституционных норм.

Вместе с тем, при наличии политической воли, большую часть противоречий можно было бы устранить путем внесения изменений и дополнений в Конституцию. Тем более, что в соответствии со ст. 140 Конституции Республики Беларусь, внесение изменений и дополнений к Разделу V «Местное управление и самоуправление» не требуют проведения референдума, а могут быть приняты Парламентом (ст. 139 Конституции РБ).

Также представляется важным оценить белорусское законодательство в сфере местного самоуправления на примере двух законов: Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 года № 108-З и Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-З, как с точки зрения их соответствия нормам Европейской Хартии местного самоуправления, так и с позиций проявления той самой политической воли, нацеленной на интеграцию в общеевропейское пространство.

## **Анализ соответствия норм Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» положениям Европейской Хартии местного самоуправления.**

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в Республике образованы три соподчиненных друг другу территориальных уровня местной власти (см. схему 2, приложение 3). Все территориальные уровни имеют идентичную организационную структуру органов местного управления и местного самоуправления (за исключением города Минска и городов с районным делением, где на уровне районной власти образуются районные администрации, а Советы депутатов не избираются).

Организационная структура местной власти (за исключением городов с районным делением) представлена на схеме 3 (см. приложение 4).

На схеме 3 (см. приложение 4) видно, что исполнительно-распорядительные органы – исполкомы – действуют по принципу двойного подчинения. Это подразумевает, что не только сами исполкомы подчинены по вертикали друг другу (административная вертикаль власти), но и их структурные подразделения подчинены аналогичным структурным подразделениям вышестоящего исполкома (отраслевая вертикаль власти). **Исполкомы подотчетны вышестоящим исполкомам, но не населению.** Советам депутатов исполкомы подчинены только по вопросам, входящим в компетенцию Советов.

Отраслевое подчинение означает, что практически все исполкомы должны иметь один и тот же набор структурных подразделений. Другими словами, Закон, не устанавливая этого прямо, фактически вводит единую для исполкомов всех трех уровней структуру.

Данный подход был широко распространен в советский период, когда от деятельности местных властей не требовалось ничего, кроме исполнения директив, спускаемых сверху. Нижестоящие исполнительные органы являлись тогда, по сути, территориальными агентами вышестоящих исполнительных органов, имели ограниченную степень свободы действий и сильное административное влияние на представительные органы – Советы народных депутатов. Такая схема в условиях свободного рынка показала себя крайне неэффективной, неспособной реагировать на вызовы времени. Необходимость четкого разграничения полномочий между уровнями власти, переход к пониманию смысла власти как услуги, оказываемой гражданам за счет уплачиваемых ими налогов, привели к тому, что многие постсоветские страны были вынуждены отказаться от применения этой схемы в пользу демократических стандартов.

Переходя к постстатейному анализу текста Закона, необходимо пояснить метод, который применялся в процессе исследования. За основу был принят текст действующего Закона, оформленный в виде таблицы 2 (см. приложение 5). Сравнение с положениями Европейской Хартии местного самоуправления производилось как по букве положений Хартии (анализ сопоставимых по содержанию статей) так и по ее духу (анализ последствий, вытекающих из применения той или иной нормы Закона на предмет их сравнения с положениями Хартии). Для более адекватного отражения положений Хартии рядом с русским ее вариантом представлен вариант Хартии на английском языке. Результат сравнения норм Закона и положений Хартии отображен в графе «Комментарии».

Аналізу подвергнуты только те статьи Закона, которые определяют экономические, организационные, политические основы местной власти в Республике Беларусь. Вспомогательные статьи Закона либо нормы, производные от его основных положений, не были предметом данного анализа. В любом случае, графа «Комментарии» содержит указание на причину отказа от исследования данной нормы.

При постатейном анализе Бюджетного кодекса (см. таблицу 3, приложение 6) применен тот же метод исследования, что и при анализе норм Закона «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь». Невысокая доля исследуемых статей в общем объеме статей Кодекса определяется тем, что основной массив его норм касается государственного бюджета и государственных финансов и не затрагивает вопросы местного управления и самоуправления. Столь незначительное внимание, уделяемое в Бюджетном кодексе региональному и местному уровню власти, свидетельствует, как минимум, о двух вещах.

Первая заключается в том, что применяемая в Республике Беларусь концепция соподчиненности всех уровней власти включает местные власти в систему государственных органов. В связи с этим, все нормы, определяющие порядок деятельности центральных органов власти в финансовой и бюджетной сферах, распространяются и на органы местного самоуправления, что, исключает необходимость специального регулирования деятельности этих органов в рамках Бюджетного кодекса.

Во-вторых, исходя из норм Бюджетного кодекса можно сделать вывод о заниженной роли местных органов власти в принципе: какие бы решения в бюджетных вопросах ни принимали органы местного самоуправления, какие бы действия не предпринимали, результат будет примерно одинаков. Все дополнительно полученные средства, превышающие объем доходов, определенный по установленным государством нормативам, будут изъяты в пользу центрального правительства, и им же будут компенсированы все недостающие средства.

По сути, логика Бюджетного кодекса заключается в том, что **финансовые ресурсы местных властей, называемые в Кодексе местными бюджетами, на практике являются сметами расходов**, утверждаемыми центральным правительством через жесткое нормирование стоимости коммунальных услуг.

#### **2.2.4. Подготовка концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь.**

С целью совершенствования институциональных механизмов управления государством необходимо разработать единый подход к эволюционному развитию местного самоуправления.

Отсутствие такого подхода негативно сказывается на развитии соответствующего законодательства, на разработке, взаимосвязи и практическом внедрении некоторых как общенациональных, так и региональных программ, на совершенствовании административно-территориального устройства и т.д.

Так, при реализации «Государственной программы развития и возрождения села» примерно третья часть агрогородков расположена в населённых пунктах, не являющихся административными центрами сельсоветов. В отдельных областях проведена работа по оптимизации административно-территориального устройства, например, в Витебской области, и планируется в Могилёвской, но нет единого, официально утверждённого подхода к решению данной задачи. Методом объединения городов, районов и сельских Советов сокращаются административно-территориальные единицы. При этом возникли ситуации, когда представительные органы (Советы) были упразднены, а исполнительно-распорядительные (исполкомы) продолжали работать (например, г. Борисов, г. Заславль).

Набирает динамику процесс объединения сельских Советов. **В результате, за период с 18.05.2006 г. по 25.04.2010 г. количество сельских Советов сократилось на 97 единиц!** Как происходит этот процесс, какие критерии при этом учитываются, выполняются ли какие-то научные организационно-экономические исследования, унифицирован ли этот процесс в масштабах государства, имеются ли какие-либо рекомендации или положения, подготовленные и принятые соответствующими органами – эти и многие другие вопросы остаются открытыми.

В это же время, ещё в 29.09.2000 г (!) Съездом депутатов Советов депутатов Республики Беларусь была принята Резолюция, в п. 3 которой записано: «Считать необходимым, опираясь на научные исследования проблем местного управления и самоуправления, обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь...».

При этом необходимо особо подчеркнуть, что в основу Концепции должна быть положена модель системы местного самоуправления, основанная на принципах и нормах Европейской Хартии. Для реализации Концепции необходимо разработать и утвердить список необходимых мероприятий (включая разработку соответствующей правовой базы и создание экономической основы местного самоуправления), составить график их реализации и определить ответственных за их выполнение.

## **2.2.5. Несоответствие принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам**

Как уже отмечалось ранее, одним из основных и принципиальных отличий местного самоуправления от государственного управления является способ формирования структур публичной власти: органы местного самоуправления избираются гражданами, а органы государственного управления формируются через их назначение вышестоящими органами государственного управления.

Кроме того, местные выборы – это форма проявления народовластия в целом, и форма непосредственного участия граждан в местном самоуправлении в частности.

Начиная с осени 1996 года, результаты всех состоявшихся избирательных кампаний не были признаны международными организациями из-за многочисленных нарушений существующих демократических стандартов.

Наиболее проблемными моментами организации и проведения выборов в Республике Беларусь являются:

- вмешательство в избирательный процесс как республиканских, так и местных органов государственного управления;
- недемократический характер формирования избирательных комиссий;
- излишне бюрократический характер процесса выдвижения кандидатов в депутаты;
- непрозрачность процедуры регистрации кандидатов в депутаты;
- неравные условия проведения кандидатами агитационной кампании;
- наличие непрозрачной процедуры досрочного голосования;
- непрозрачность подсчета голосов;
- отсутствие доступа на избирательных участках к информации о результатах голосования;

- воспрепятствование общественным наблюдателям на избирательных участках в осуществлении процедур наблюдения за голосованием и подсчетом голосов;
- неэффективность процедуры обжалования действий избирательной комиссии и результатов выборов;

Для исправления ситуации в качестве первоочередных шагов необходимо предпринять следующее:

- совершенствование избирательного законодательства в отношении процедур, обеспечивающих прозрачность и демократичность избирательных процессов;
- исключение вмешательства и административного давления на избирательные комиссии со стороны республиканских и местных органов управления;
- изменение принципа формирования избирательных комиссий и включение в их состав представителей оппозиционных политических партий;
- де бюрократизация процедур выдвижения кандидатов в депутаты;
- обеспечение прозрачности процедуры регистрации кандидатов в депутаты;
- прекращение использования административного ресурса кандидатами, связанными по службе со структурами власти и управления;
- исключение процедуры досрочного голосования;
- использование на избирательных участках современного избирательного оборудования (прозрачных пластиковых ящиков, систем электронного голосования)
- обеспечение общественным наблюдателям реальной возможности отслеживать процедуру голосования и подсчета голосов;
- гласный характер подсчета голосов членами избирательных комиссий;
- введение требования обязательной выдачи избирательной комиссией каждому зарегистрированному при комиссии общественному наблюдателю копии протокола об итогах голосования;
- совершенствование процедуры рассмотрения жалоб на действия избирательной комиссии и итоги голосования.

В частности, совершенствование избирательного законодательства должно быть направлено на закрепление реальных и конкретных прав структур гражданского общества на участие в избирательных процедурах, на обеспечение гарантий подобного участия, а также на жесткую регламентацию всех процедурных действий избирательных комиссий и органов государственного управления.

Только возвращение доверия избирателей к честности и справедливости осуществления всех этапов и процедур избирательных кампаний позволит сформировать легитимные и авторитетные органы местного самоуправления.

## **2.2.6. Подготовка и повышение квалификации кадров в сфере местного самоуправления.**

Еще одной очень актуальной проблемой для Республики Беларусь является подготовка кадров в сфере местного самоуправления.

В силу многих причин, у белорусских специалистов нет достаточной аналитической информации о содержании, сути, принципах и нормах Европейской Хартии и об иных международных документах в сфере местного самоуправления, а также о соответствующем законо-

дательстве зарубежных стран.

Курсы по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, а также иные образовательные мероприятия, которые время от времени проводятся как в Минске, так и в регионах, практически всегда направлены на разъяснение или обсуждение либо новых актов, изданных Президентом, либо норм действующего законодательства. Иногда обсуждаются проекты законов или нормативных актов в сфере местного самоуправления, а чаще всего – текущие, повседневные проблемы местного значения.

Так или иначе, но практически все обучающие мероприятия замкнуты на действующее национальное законодательство. В результате специалисты на местном уровне (за редким исключением) имеют односторонние и ограниченные только национальным законодательством знания.

Как следствие, **у специалистов нет единого с общеевропейским понятийного аппарата, единой терминологии, отсутствует системная и современная информация о реформах, прошедших и еще продолжающихся в странах Центральной и Восточной Европы (включая страны СНГ), о результатах реформ, об их успехах и неудачах.** Мало научных публикаций белорусских ученых-правоведов по вопросам местного самоуправления.

Оставляет желать лучшего как методологическая база белорусских ВУЗов, так и уровень подготовки профессорско-преподавательского состава специальности «Государственное управление», а дисциплина «Муниципальное право» вообще исключена из учебных программ университетов.

Специальность «Государственное управление» не является престижной, т.к. после окончания ВУЗов у молодых специалистов возникают проблемы с трудоустройством по специальности. Очень мало аспирантов, которые готовят научные диссертации по вопросам местного самоуправления, так как в Беларуси эта тема считается неперспективной.

Такая ситуация может создать очень серьезные проблемы уже в недалеком будущем. Особенно остро это будет ощущаться в период модернизации существующей системы местного самоуправления и приведения ее в соответствие с основными (базовыми) требованиями Европейской Хартии местного самоуправления. Поэтому актуальность подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления на основе современных знаний крайне высока и требует особого внимания и внесения соответствующих корректив.

## **2.2.7. Возрождение традиций местной общины и гражданского общества, дебиюрократизация форм прямой демократии, гласность и открытость деятельности местных органов власти.**

- **Возрождение традиции местной общины и гражданского общества.**

Смысл системы самоуправления основывается на том принципе, что люди, проживающие на определенной территории, образуют сообщество, которое в состоянии определять свои потребности и находить пути их удовлетворения. Самоуправление может быть эффективным только тогда, когда существует такое сообщество, а модель публичной администрации должна отражать состояние развития гражданского общества. Несмотря на то, что в таких странах как Польша, Литва, Латвия самоуправление существует уже на протяжении двадцати лет, суть реформы органов местного самоуправления не везде ещё осознана гражданами. Резко ощущаются последствия забвения традиций местной общины и гражданского общества. Тем не менее, именно активное участие граждан в осуществлении местного самоуправления помогает возрождению забытых традиций в этих странах.

## Территориальное сообщество граждан (грамада)

Первичным субъектом местного самоуправления признается **территориальное общество граждан**, реализующее свои права непосредственно либо через формируемые внутри него различные институты.

В большинстве европейских стран (Литва, Германия, Украина, Швеция, Франция, Швейцария и др.) понятие «территориальное сообщество граждан» (община, грамада, коммуна, кантон, в белорусском варианте – грамада) имеет законодательное закрепление. Законодательство Республики Беларусь не содержит такого понятия.

В результате, невозможно определить, **кто является субъектом местного самоуправления** – территориальное сообщество граждан (грамада) или обезличенная административно-территориальная единица, на кого работает и кого представляет, например, Минский районный Совет депутатов – административно-территориальную единицу или территориальное сообщество граждан, живущих на территории Минского района. Это усиливает впечатление об отсутствии связей между гражданами и Советом, который ими избран.

Граждане не имеют возможности структурироваться в территориальные сообщества, так как это понятие отсутствует в законодательстве, а также не имеют возможности отразить через Устав территориального сообщества граждан (грамады) особенности, специфику и традиции в организации местного самоуправления, поскольку отсутствует практика наличия Уставов (за исключением г. Минска).

Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1994 года, определяет местное самоуправление как систему организации деятельности населения (территориальных сообществ граждан) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (ст.1). При этом, в Декларации специально подчеркивается, что территориальные сообщества граждан имеют право решать вопросы местного значения как через избираемые ими органы местного самоуправления, так и непосредственно, а само это право гарантируется Конституцией и действующим законодательством.

## Дебюрократизация форм прямой демократии.

В статье 117 Конституции Республики Беларусь прямо перечислены такие формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, как местные референдумы и собрания, а также говорится и о других формах прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, которых в белорусском законодательстве насчитывается более десяти.

Общеизвестно, что в Республике Беларусь **нет прецедента проведения местного референдума**. Что касается других форм прямого народовластия, то примеры реализации большинства из них носят единичный характер.

Пассивность граждан в осуществлении прямых форм участия в местном самоуправлении частично обусловлена несовершенством инструментов непосредственной демократии; отсутствием условий, необходимых для их практического применения; чрезмерной сложностью предлагаемых правовых механизмов и т.д.

Важную роль при обеспечении вовлеченности граждан в процесс осуществления публичной власти играет качество законодательства, регулирующего формы непосредственного

народовластия. Закон может неадекватно усложнять демократическую процедуру, подразумевая связанные с ней существенные финансовые издержки, не содержать должных гарантий прав граждан при ее реализации.

В качестве иллюстрации рассмотрим порядок организации и осуществления гражданами таких форм непосредственного народовластия, как местный референдум и местное собрание.

### **Местный референдум.**

Референдум – это возможность для граждан понудить (заставить) Совет или исполком учесть их волю. Но **закон дает право назначения и проведения референдума Совету, но не гражданам**, когда те желают сами решать тот или иной местный вопрос.

Ценность института местного референдума заключается в возможности его использования гражданами по собственной воле, т.е. без санкции Совета. Именно такая возможность, а не опосредованная (через Совет), может считаться формой осуществления прямого народовластия. Механизм принятия решения через референдум может быть востребован именно как альтернатива представительному народовластию, например, в случаях, когда Совет или исполком не принимает необходимого решения или когда принятое ими решение не соответствует мнению большинства граждан.

А когда у граждан отнимается возможность быть (без посредников) инициатором референдума, то речь о прямом народовластии идти не может!

Весьма субъективной является оценка важности вопроса, выносимого на референдум, что предполагается ч.1 ст.34 проекта Закона – если выполнены процедуры по сбору подписей, и они собраны в требуемом количестве, это означает, что данный вопрос важен для граждан, и референдум должен состояться. Именно граждане, а не Министерство юстиции, как это предписывает ч.3 ст.126 Избирательного Кодекса, должны иметь право сами определять, имеет ли данный вопрос для них «важнейшее значение» или нет.

Кроме того, в случае инициирования референдума гражданами, все расходы, связанные с выполнением установленных процедур, необходимых для инициирования референдума, ложатся на инициаторов (т.е. на граждан).

Совершенно понятно, почему привлекательность местного референдума, как формы непосредственного народовластия, для граждан очень низкая. И, как результат, мы имеем отсутствие прецедента проведения местного референдума.

### **Местное собрание**

Здесь тоже имеются установленные Законом нормы и процедуры, создающие серьезные препятствия для реализации инициативы граждан по проведению местного собрания. В первую очередь, это очень высокая планка необходимого количества подписей граждан (не менее 10% граждан, проживающих на соответствующей территории), а также обязанность инициаторов самим финансировать все расходы по проведению местного собрания. Также инициаторам необходимо решать некоторые организационные вопросы, например, обеспечение помещения для проведения местного собрания, что в условиях Беларуси без согласия исполкома (местной администрации) решить невозможно.

Вот и выходит, **что в реальности все инициативы граждан жестко и до мелочей контролируются и регламентируются местной (и не только) властью и без ее согласия граждане ничего сделать не могут.** И пока такая ситуация будет сохраняться, ни местный



референдум, ни местное собрание, ни другие предусмотренные законодательством формы прямого народовластия ими де-факто не будут.

Кроме того, слишком много законов, регулирующих формы непосредственного народовластия, нередко они регулируют одни и те же вопросы. Вместе с тем, остается немало правовых пробелов. Многие понятия не конкретизированы, их нормативное содержание остается туманным. Развитию общественной активности и самостоятельности граждан на местах зачастую препятствует и позиция местных чиновников, рассматривающих деятельность местной общественности как посягательство на свои полномочия.

Все эти факторы влияют на правоприменительную практику реализации форм как представительного, так и непосредственного народовластия.

Местное самоуправление, как составляющая часть демократии, требует обязательного набора политических институтов, включая выборность должностных лиц, гарантии свободы и честности избирательных процедур, свободу выражения мнения, альтернативные источники информации, автономию ассоциаций, соблюдение всеобщих гражданских прав.

- **Гласность и открытость деятельности местных органов власти**

В ст. 3 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 года закреплён принцип гласности и учёта общественного мнения, постоянного информирования граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения.

Тот же Закон в предыдущей редакции предоставлял каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и интересы, что соответствовало ст. 34 Конституции Республики Беларусь:

«Гражданами Республики Беларусь 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.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданам Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

Действующий закон такую возможность у граждан отнял, чем существенно ограничил права граждан, изложенные в ст. 34 Конституции Республики Беларусь.

Отношение местных властей к общественному мнению при принятии решений по вопросам местного значения наглядно демонстрирует пример, связанный со сносом киосков и других торговых точек с улиц г. Минска в 2008 году. Несмотря на отрицательную реакцию на это решение не только предпринимателей, но и подавляющего большинства граждан (например, интернет-опросы показали, что 97% респондентов против этого решения). Мингорисполком это решение всё-таки принял, а Минский городской Совет депутатов самоустранился от решения этой проблемы. А ведь это решение доставило (и продолжает доставлять) гражданам массу неудобств и дополнительную потерю времени на приобретение товаров повседневного спроса.

Продолжая тему гласности, следует упомянуть и о забюрократизированной процедуре



получения гражданами разрешения для присутствия на сессиях местных Советов депутатов, закреплённой в регламентах Советов. Оставляет желать лучшего и информирование граждан о деятельности местных Советов. Во-первых, Советы не имеют своих сайтов, а информация об их деятельности размещена на сайтах исполкомов, во-вторых, сайты (за небольшим исключением) имеются только у исполкомов областного и базового уровня, и, в-третьих, информация о местном Совете и его деятельности в большинстве случаев ограничивается лишь адресом, телефоном (иногда указан e-mail), списком депутатов и фамилией председателя Совета. Информация о деятельности Совета - большая редкость.

Только в газете «Звезда» имеется еженедельное приложение «Местное самоуправление», которое в 2008-2009 годах выходило раз в неделю, а потом эта периодичность перестала соблюдаться, и приложение стало появляться реже. В других газетах информация о деятельности местных Советов носит эпизодический характер.

Граждане также сталкиваются со сложностями, связанными с получением информации о решениях Совета и исполкома. Реализация принципа гласности – это ещё одна проблема в деятельности местных органов власти.

# 3. Прогнозные варианты развития ситуации в сфере местного самоуправления в Беларуси:

Несмотря на наличие в Беларуси серьёзных проблем в сфере местного самоуправления (если оценивать ситуацию исходя из принципов и норм Европейской Хартии), руководство страны считает, что в сфере местного самоуправления в Беларуси принципиальных проблем нет. Поэтому, естественно, предлагаемые варианты с точки зрения вероятности их реализации, очень виртуальны, субъективны, и их мало.

Тем не менее, рассмотрим некоторые из них:

Вариант 1: сохранение «статус-кво» - никаких изменений, кроме косметических решений или решений на усиление (ужесточение) существующей системы.

Вариант 2: «имитация реформ» - набор решений и действий, создающих ощущение движения к установлению и развитию реального местного самоуправления, но по сути, созданная система остаётся неизменной.

Вариант 3: «создание плацдарма» и «от мифа к реальности» - подготовка к реформам и их реализация.

## 3.1. Вариант 1. «Сохранение статус-кво»

Данный вариант сводится к сохранению существующей системы управления на местном уровне, суть которой заключается в следующем:

- местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – по сути местные органы государственной власти;
- сфера деятельности местного самоуправления - выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, помимо сформулированных государством;
- всякое публичное управление есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления - не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.

Именно таким представляется правящей группе местное самоуправление в Беларуси, что неоднократно подтверждалось высказываниями многих руководителей высшего звена в том числе и Президентом:

«Главным в этом обсуждении должна быть нерушимость стержня вертикали власти сверху донизу, и никаких упрощений в «демократии». Если мы этот фундамент разрушим, а первичный уровень – это фундамент вертикали власти, то мы можем начать игру в демократию, самоуправление и так далее»<sup>2</sup>.

«... А Советы у нас – лишь представительный орган власти. Они не формируют даже исполкомы, не назначают, а лишь согласовывают руководителей местных исполнительных органов».

«Хозяевами в своих районах Советы по нашему законодательству вряд ли могут быть. У

2. Совещание «О повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения», 18.05.2006 г.

них не та функция. Но они вместе с исполнительной властью несут эту ношу, эту ответственность, и уже вместе с ними они должны становиться хозяевами той или иной территории. Поэтому я бы очень просил, чтобы мы не очень требовали с местных советов депутатов решений тех вопросов, за которые они не несут ответственности и на которые у них нет даже полномочий, сил, средств и т.д.»<sup>3</sup>

Даже если согласиться с утверждением некоторых политологов, что в середине 90-х годов создание жёсткой централизованной системы в какой-то степени оправдывало себя, то следует отметить, что период её действия явно затянулся. Более того, как свидетельствуют вышеприведенные цитаты, никаких изменений не предвидится.

## 3.2. Вариант 2. «Имитация реформ».

Данный вариант предполагает набор определённых решений и (или) действий, направленных на создание видимости подготовки и проведения реформ в сфере местного самоуправления.

Таковыми решениями и (или) действиями могут быть:

- **развитие форм участия граждан в решении вопросов местного значения** – подготовка и введение в законодательство новелл об общественных (публичных) слушаниях, об опросах граждан. Но, при этом, в целях или определениях этих форм, обязательно будут присутствовать словосочетания «по важнейшим вопросам», или «по общественно значимым решениям» и т.д. и т.п. То есть, будет подразумеваться кто-то, обладающий правом определять, какой вопрос (или решение) считать «важнейшим» или «общественно значимым» для граждан, нужно ли его обсуждать с гражданами, и что надо хранить от граждан в режиме «совершенно секретно».

- **прямые выборы гражданами председателей Советов депутатов.**

При существующей системе выборов и использовании административного ресурса власть уверена, что будет избрана кандидатура, политически лояльная власти. Кроме того, у председателей Советов практически нет серьезных и реальных рычагов влияния на процесс принятия решений на местном уровне. Даже в случае попытки со стороны председателя провести какие-то самостоятельные решения, они (при необходимости) с легкостью будут заблокированы исполкомом (в том числе и с помощью полностью управляемого депутатского корпуса).

Но прямые выборы председателей местных Советов будут поданы обществу и международным структурам как большой шаг к демократии.

- **Внесение изменений в регламенты Советов в части упрощения доступа граждан на сессии местных Советов, не исключая введения заявительного принципа.**

В этом случае особого риска тоже нет, так как в случае необходимости всегда можно проголосовать за проведение закрытого обсуждения того или иного вопроса.

Могут быть введены и иные новеллы, которые внешне будут иметь привлекательный и демократический вид, но ничего не изменят по существу.

- **Создание Ассоциаций местных Советов, Национальной ассоциации местных Советов.**

В настоящее время в Беларуси нет ассоциаций местных Советов. Если ранее это обсто-

3. Из интервью А. Г. Лукашенко на избирательном участке в день местных выборов. 25 апреля 2010 года

ятельство объяснялось (в основном) отсутствием должной законодательной базы, то после принятия новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении» ст. 7 Закона закрепила право местных Советов на объединение. Однако, после вступления Закона в силу (15 июля 2010 г.) со стороны центральных органов власти вместо действий, направленных на оказание помощи и поддержки в реализации этого права, имели место действия, направленные на сдерживание таких инициатив, в частности, срыв международной конференции по данной теме.

В случае реализации Варианта 2 действия по созданию ассоциаций местных Советов могут активизироваться, и ассоциации будут созданы.

Однако, в условиях централизованной системы, во-первых, весь процесс, начиная от инициативы по их созданию и заканчивая их деятельностью, будет «координироваться» (читай: административно управляться) Советом Республики, а, во-вторых, ассоциации обречены быть лишь демократическим антуражем.

Но создание де-юре ассоциаций местных Советов даст возможность властям заявлять о движении в сторону выполнения принципов и норм Европейской Хартии.

• **проведение анализа белорусского законодательства о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.**

Система местного самоуправления должна базироваться на международно признанных принципах и нормах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления.

Анализ белорусского законодательства о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления позволит определить конкретные пробелы и расхождения, имеющиеся (с точки зрения Хартии) в белорусском законодательстве. Это, в свою очередь, даст возможность учитывать выявленные проблемные точки как в процессе совершенствования законодательства, так и при подготовке Концепции.

На первый взгляд, кажется логичным создание экспертной группы из белорусских специалистов для подготовки такого анализа. Но, во-первых, выполнение этой работы белорусскими экспертами не решит проблему, так как в этом случае это будет мнение только одной стороны – Республики Беларусь. Во-вторых, такой путь может привести к возникновению напряжённости. В основе таких опасений – время от времени встречающиеся утверждения, что белорусское законодательство о местном самоуправлении основывается на принципах Европейской Хартии (см. стр. 7 Концепции проекта Кодекса Республики Беларусь «О государственном управлении и местном самоуправлении», Министерство юстиции, 2008г.).

Вместе с тем, анализируя мнения и статьи ряда белорусских и зарубежных специалистов в данной сфере, можно прийти к выводу, что это утверждение не вполне соответствует действительности, так как система местного самоуправления в Республике Беларусь и Европейская Хартия базируются на разных теоретических моделях и, естественно, противоречия и расхождения неизбежны.

Проблема существования порой диаметрально противоположных оценок законодательства о местном самоуправлении заключается в разном и субъективном понимании специалистами природы местного самоуправления, его сущности, соотношений личности и государства, местной и центральной власти.

Но, поскольку речь идёт об оценке белорусского законодательства на предмет его соответствия Европейской Хартии местного самоуправления, а не наоборот, то выполнение подобного анализа экспертами Институционального Комитета Конгресса местных и региональных

властей Совета Европы выглядит более обоснованно и логично.

Как и в случае с подготовкой Концепции, анализ белорусского законодательства в сфере местного самоуправления необходим, но оценить данную деятельность на предмет истинных намерений (имитация реформ или подготовка к реальной реформе) станет возможным только спустя некоторое время после её завершения (ничего не произойдёт или будут действия, основанные на результатах анализа и направленные на приближение белорусского законодательства к принципам и нормам Хартии).

- **Создание экспертной группы по подготовке Концепции местного самоуправления в Республике Беларусь**

Такие группы уже создавались и ранее. Самый «свежий» пример – 2002-2003 годы, когда была создана и работала экспертная группа в составе 25 человек на базе Института экономики НАН Беларуси. Результатом её работы стал проект «Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь». Он обсуждался на одном из совещаний в Администрации Президента, после чего был положен «под сукно».

Всего же подобных проектов «Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь» как формальными, так и неформальными группами было разработано более десятка, но ни одно из этих предложений не имело дальнейшего развития.

С одной стороны, такую группу перед проведением реформы необходимо создавать, так как нельзя начинать реформу, не имея чётко сформулированных ее целей и задач, методов и способов реформирования, обозначенных этапов реформы и ответственных за их реализацию государственных органов и органов управления. С другой стороны, сложно оценивать факт создания экспертной группы как шаг к имитации реформы или к реальной подготовке к её проведению. Ответ на этот вопрос могут дать лишь действия (или бездействие) власти после окончания работы над Концепцией.

В Варианте 2 подготовка «Концепции» рассматривается как имитации реформ. Т.е., после её разработки и рассмотрения «Концепция» в очередной раз будет положена «под сукно».

Но на каком-то отрезке времени (год-два) процесс подготовки Концепции способен создавать впечатление о движении страны по пути развития местного самоуправления.

В итоге, реализация Варианта 2 способна на краткосрочный период создать иллюзию реформ в сфере местного самоуправления и принести власти определенные политические и экономические дивиденды.

### **3.3. Вариант 3 «Реформа»**

Данный вариант состоит из двух этапов и предусматривает ряд действий, направленных на подготовку к проведению реальных реформ, а именно:

#### 3.3.1. Первый этап «Создание плацдарма»

3.3.1.1. Официальное письмо Совета Министров Республики Беларусь Совету Европы с приглашением экспертов Конгресса местных и региональных властей для проведения анализа белорусского законодательства о местном управлении и самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.1.2. Создание экспертной группы для подготовки «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим ее утверждением Советом Министров Республики Беларусь.

Действия, предложенные в п.3.3.1.1. и п.3.3.1.2. уже описаны и аргументированы в Варианте 2 (п. 3.2). Разница состоит в том, что в Варианте 2 эти действия носят имитационный характер, а их результаты не имеют дальнейшего продолжения. При реализации Варианта 3 п.3.3.1.1. и п. 3.3.1.2. выступают в качестве стартовых и имеют своё дальнейшее продолжение в действиях 3.3.1.5 – 3.3.1.10 Варианта 3.

3.3.1.3. Подготовка проектов сотрудничества с ЕС в сфере местного самоуправления в рамках программ «Европейский инструмент добрососедства и партнёрства», «Восточное партнёрство», Программы развития ООН и др.

3.3.1.4. Проведение ряда международных конференций, семинаров, экспертных визитов по актуальным вопросам реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь с участием представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Комитета Регионов ЕС, международных фондов и организаций, работающих в данной сфере, организация зарубежных стажировок и визитов для управленческих кадров и специалистов - правоведов.

Предполагается, что в рамках деятельности, обозначенной в п. 3.3.1.3. и п. 3.3.1.4. будут решаться (частично или полностью) базовые проблемы 2.1.2., 2.1.3., 2.1.5., 2.1.6. и 2.1.7. Через программы ЕС, через конференции, семинары, стажировки возможно повышение квалификации специалистов и изучение зарубежного опыта реформ в сфере местного самоуправления, получение консультаций экспертов, выполнение работы по приближению белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии.

3.3.1.5. Подготовка к подписанию Европейской Хартии местного самоуправления.

Подписанию Европейской Хартии должна предшествовать определенная подготовительная работа, а именно:

- начало переговорного процесса между Республикой Беларусь и Советом Европы;
- определение Республикой Беларусь перечня пунктов Европейской Хартии, относительно которых страна предполагает взять на себя обязательства по их выполнению (с учетом результатов деятельности 3.3.1.1.);
- перевод текста Европейской Хартии на государственные языки (белорусский и русский).

3.3.1.6. Подготовка и внесение Президентом в Палату представителей проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Раздел V Конституции Республики Беларусь».

Раздел V Конституции Республики Беларусь должен соответствовать принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.1.7. Подготовка проекта Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь» на основе утверждённой Советом Министров «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим ее внесением на рассмотрение Парламента.

3.3.1.8. Подготовка и принятие Советом Министров Постановления «О подготовке кадров для органов местного самоуправления».

Предполагается, в частности, открытие в ВУЗах специальности «Публичное администрирование» а также совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации кадров на основе современных знаний.

3.3.1.9. Подготовка и представление Президенту Советом Министров предложений по оптимизации административно-территориального устройства (АТУ) и административно-территориального деления (АТД), издание декрета Президента «Об оптимизации административно-территориального устройства и административно-территориального деления в Республике Беларусь».

Как уже отмечалось выше (см. п. 2.2.4.) оптимизация АТУ и АТД является одной из наиболее сложных задач, так как их разработка и внедрение требуют серьезных исследований и значительных финансовых и временных затрат.

3.3.1.10. Публичное освещение в СМИ процесса подготовки реформы местного самоуправления, инициирование её широкого публичного обсуждения гражданами, депутатами, специалистами и учёными.

Публичность в подготовке и проведение реформы местного самоуправления является важной составной частью самой реформы и направлена как на её разъяснение и обсуждение, так и на поиск оптимальных решений тех или иных проблем, а также на обеспечение общественной поддержки реформы.

### 3.3.2 Второй этап «От мифа - к реальности»

Данный этап содержит дополнительные действия, направленные на продолжение реформы местного самоуправления, её административное усиление и правовое обеспечение.

#### 3.3.2.1. Принятие Парламентом Республики Беларусь:

- изменений и дополнений в Раздел V Конституции Республики Беларусь, где закрепляются следующие базовые принципы:

- право граждан на местное самоуправление;
- местное самоуправление – форма публичной власти, которая не входит в систему органов государственного управления;
- местные Советы в своей деятельности исходят, в первую очередь, из интересов граждан, учитывая при этом государственные интересы;
- право местных Советов самостоятельно утверждать структуру и штатное расписание как собственно Совета, так и его исполнительных органов, назначать и освобождать от должности руководителей органов, им созданных (за исключением выборных должностей);
- решения Советов отменяются в судебном порядке.

- Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь».

Положения закона отобразят направления, этапы, сроки реформирования, источники финансирования реформы, перечень органов государственного управления, ответственных за реализацию реформы, создание Министерства по региональной политике и местному самоуправлению;

- Закона «О местном самоуправлении в Республике Беларусь».

Нормы закона будут приведены в соответствие с новой редакцией Раздела V Конституции Республики Беларусь и с «Концепцией реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь»;

- Закона «Об административно-территориальном делении и административно-территориальном устройстве в Республике Беларусь».

Предполагается переход на двухуровневую систему местного самоуправления – обла-



сти и поветы. Предполагаемое количество административно-территориальных единиц: областей (включая город Минск) - 7, поветов - 300-350. С целью приближения услуг к гражданам в поветах могут создаваться отделения, как структурные подразделения Поветовой Управы.

Поветы образуются методом слияния разукрупненных районов и укрупненных сельских Советов. Поветовая Рада принимает решение о создании отделений, определяет их компетенцию, источники финансирования, штатное расписание и т.д.

- Закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Беларусь».

Закон закрепит схему формирования местных бюджетов «снизу-вверх» и систему финансового выравнивания, установит доходную и расходную части местных бюджетов, налоговые отчисления в местные бюджеты и т.д.

- изменений и дополнений в Раздел V Избирательного кодекса в части выборов депутатов местных Советов депутатов.

В Законе найдут свое отражение изменения и дополнения, направленные на законодательное закрепление общепринятых демократических стандартов и принципов в части проведения местных выборов.

Предполагается, что перечисленные выше Законы будут соответствовать, по крайней мере, минимальным требованиям, позволяющим стране присоединиться к Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.2.2. Создание в Республике Беларусь ассоциаций местных Советов, Национальной ассоциации местных Советов.

В отличие от аналогичного действия, предусмотренного в Варианте 2, предполагается, что процесс создания ассоциаций местных Советов, а также Национальной Ассоциации местных Советов при реализации Варианта 3 будет демократичным, добровольным и без административного вмешательства в него органов государственного управления.

Ассоциации местных Советов, Национальная ассоциация станут партнерами центрального Правительства как в проведении реформы, так и в решении вопросов на местном уровне.

3.3.2.3. Создание Министерства по региональному развитию и местному самоуправлению с целью подготовки и реализации реформы местного самоуправления с соответствующими задачами, полномочиями и ответственностью.

Министерство готовит предложения Президенту и Правительству, направленные на реализацию реформ, создает необходимые рабочие группы по подготовке Концепции, проектов законов, нового административно-территориального деления, изменений и дополнений в финансово-бюджетные отношения и др. документов, координирует работу рабочих групп, осуществляет мониторинг процесса реализации реформы.

3.3.2.4. Подписание и последующая ратификация Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления.

В Варианте 3 приведены основные (базовые) действия, позволяющие создать систему реального местного самоуправления, основанную на принципах и нормах Европейской Хартии.

Как показывает опыт трансформации других стран, понадобится 10-15 лет для точной «настройки» всех деталей и механизмов системы местного самоуправления. Ещё больше времени может понадобиться для того, чтобы вселить в людей веру и уверенность в том, что местное самоуправление – это власть народа и для народа.

## 4. Анализ вариантов

### 4.1. Вариант 1 «Сохранение статус-кво»

Данный вариант направлен на сохранение статус-кво системы местного самоуправления в Республике Беларусь. Для правящей группы отсутствует мотивация для каких-либо принципиальных изменений. Существующая система полностью устраивает сегодняшнюю правящую группу, так как в верхних уровнях власти сконцентрированы все полномочия по принятию решений и контролю их выполнения, финансовые, материальные и кадровые ресурсы, централизованная система хорошо приспособлена действовать в жестких режимах (преодоление кризисов, подавление инакомыслия и недовольства, нейтрализация политических оппонентов, организация и проведение квази-выборов и т.д.).

Со стороны политических партий нет внятных требований реформы местного самоуправления и продуманных предложений по её реализации, хотя в программных документах некоторых из них (Партия БНФ, ОПП, БСДГ) содержатся разделы, посвящённые местному самоуправлению.

Для объяснения гражданам причин сохранения существующей системы, представители власти чаще всего используют следующие аргументы:

- зачем что-либо менять, когда все прекрасно работает: свет, вода, тепло есть, продукты питания есть, транспорт, фабрики, заводы, сельское хозяйство успешно работают и т.д.;
- пусть Европа нас не учит, у нас свой путь, у белорусов другой менталитет;
- утеряны традиции местного самоуправления;
- для местного самоуправления не созрели условия, люди не готовы;
- для реформы необходимы деньги, а сейчас кризис, сложная политическая и экономическая ситуация.

Пока что эти аргументы, подкрепленные соответствующей работой идеологической «вертикали» и государственных СМИ, для большинства граждан Беларуси звучат достаточно убедительно. Граждане в своем большинстве не увязывают многие существующие проблемы с отсутствием местного самоуправления в Беларуси. Во многом эти аргументы представляют собой полуправду, они поверхностны и эмоциональны, но они просты и доступны для понимания большинством граждан.

Но есть подводная часть айсберга, которая скрыта от большинства граждан, но составляет его основную часть. Эта часть есть сумма всех минусов (в первую очередь - для граждан), заложенных в централизованной модели управления, а именно:

- граждане отстранены от реальной возможности участвовать в процессе подготовки и принятия решений;
- должностные лица не исходят в своих действиях из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих уровней государственной власти;
- принятое «верхами» ошибочное решение распространяется в масштабах всей страны;
- исполнительно-распорядительные органы (исполкомы) неподотчетны и неподконтрольны гражданам;

- централизованная модель не соответствует демократическим стандартам управления, тормозит развитие и укрепление государственности и демократии.

Как представительная, так и исполнительная ветви власти на местном уровне в подавляющем большинстве не мотивированы проявлять какую-либо активность и инициативу, направленную на улучшение условий жизни граждан, так как для этого нет соответствующих финансовых ресурсов. При фактическом отсутствии выборов служебное положение выборных должностных лиц не зависит от волеизъявления граждан. Более того, те немногочисленные примеры проявления такой активности и инициативы, которые имели место среди некоторых председателей местных Советов, таят в себе угрозу и могут закончиться их отставкой (примеры: города Лунинец, Фаниполь, Дисна, Белоозёрск, деревня Перебродье и др.).

Изменения централизованной системы в сторону децентрализации грозят полной или частичной потерей управляемости «сверху» политическими, экономическими и социальными процессами на местном уровне, то есть полной или частичной потерей правящей группой контроля над обществом.

По опыту трансформации в других странах следует также учесть, что не следует рассчитывать на поддержку реформ со стороны большинства чиновников, так как любые реформы, перемены, новшества означают для них повышенную нагрузку, напряжение и ответственность.

В то же время, консервация существующей системы несет в себе серьезные угрозы для развития общества и государственности:

- укрепляются иждивенческие настроения среди граждан, что приводит к потере значительной части человеческого потенциала и отстранённости граждан от общественных дел;
- доверие граждан к местной власти стабильно невысокое (по данным исследований НИСЭПИ, в период 2004-2010 г.г. местным Советам депутатов доверяли 30 - 40 % избирателей);
- возрастает разрыв между властью и гражданами (согласно опросу НИСЭПИ (март 2010 года) 82,4 % респондентов говорят о том, что органы местной власти практически не влияют на их жизнь);
- тормозятся эволюционные процессы развития и совершенствования системы управления государством;
- интеграционные процессы с Европой откладываются на неопределённое время;
- возрастает отставание страны в развитии демократии в целом, и на местном уровне в частности.

Главная цель Варианта 1 – сохранение власти правящей политической группы.

## 4.2. Вариант 2. «Имитация реформ»

Данный вариант предусматривает действия, направленные на имитацию реформ, т.е. действия, которые по духу и смыслу направлены на модернизацию существующей системы, но по сути ничего не меняют.

Мотивацией для таких действий может быть, прежде всего, сложная политическая и экономическая ситуация, и, в этой связи, острая необходимость в получении кредитов и привлечении инвестиций (в т.ч. и для проведения реформ), что маловероятно без налаживания диалога с ЕС и наличия программы реформ в разных сферах. Имитация реформ в сфере местного самоуправления может стать частью такой программы.



Главными адресатами Варианта 2 являются ЕС, Совет Европы, США, МВФ, ЕБРР и другие международные структуры. Понятно, что Вариант 2 не может длиться долго, так как в течении максимум 2-3 лет станет ясно, что действия, происходящие при реализации данного варианта, являются имитацией, а не подготовкой к реформам.

Очевидно, что реализация Варианта 2 грозит потерей доверия к властям Беларуси, и, в связи с этим встаёт вопрос – стоит ли власти рисковать доверием ради одного-двух лет относительного «благополучия»? Но, как показывает опыт «оттепели» 2009-2010 годов, ради сохранения власти и решения политических и экономических проблем (даже на короткий период) все методы возможны.

Вместе с тем, Вариант 2 дает правящей группе возможность объяснить гражданам отказ от реформ тем, что «мы многое сделали, но Запад от нас требует того, что нашему народу чуждо, к чему наш народ не готов» (например, децентрализация) и в очередной раз обвинить во всех проблемах Запад.

Кроме того, концепцию реформы можно сделать такой, что предложенная модель будет лишь разновидностью существующей системы. С анализом белорусского законодательства в свете принципов и норм Европейской Хартии можно не согласиться (либо оспаривать его, либо обвинять экспертов Совета Европы в необъективности).

Таким или подобным образом власть сможет объяснить те или иные свои действия, в том числе – и невыполнение ранее оглашённых намерений и принятых решений. При этом существующая ныне модель местного самоуправления не претерпит каких-либо существенных изменений.

### 4.3. Вариант 3 «Реформа».

Данный вариант направлен на реальную подготовку и проведение реформ. Фактически он представляет собой первоочередные базовые преобразования, которые состоят из ряда организационных мероприятий, а также подготовки и принятия соответствующих властных решений – внесение изменений в Конституцию, принятие Парламентом ряда Законов, издание Указов Президента, Постановлений Правительства и т.д. с последующим внедрением их в повседневную практику.

Сейчас трудно определить конкретные государственные структуры, которые будут ответственны за выполнение тех или иных решений, входящих в Вариант 3 (могут быть изменены как структура Правительства, Администрации Президента, так и их полномочия). В случае создания Министерства по региональному развитию и местному самоуправлению основная тяжесть и нагрузка по реализации реформы придёт именно на это министерство.

Стратегическая задача Варианта 3 – подготовить все институты власти, гражданское общество, граждан к полномасштабной реформе местного самоуправления и успешно её (реформу) реализовать. Тактическая задача заключается в выборе решений, методов и форм работы, которые позволили бы избежать ситуации хаоса, бойкота и бюрократической волокиты в ходе реформы, не допустить грубых ошибок, минимизировать ресурсные затраты на проведение реформ.

Для реализации Варианта 3 необходимы политическая воля, смелость, абсолютное понимание необходимости реформы и вера в её успех. Необходимо также заручиться политической поддержкой реформы как внутри страны, так и за её пределами (ЕС, Совет Европы, международные организации и фонды, страны-соседи и т.д.). Понадобятся выверенные экономические и социальные прогнозы на время проведения реформы, передача части государ-

ственной собственности в коммунальную собственность, изменение бюджетных отношений, налоговых отчислений и т.д..

Процесс реализации Варианта 3 подразумевает также деятельность, направленную на повышение квалификации специалистов и управленческих кадров в сфере местного самоуправления. К подготовке и проведению реальной реформы местного самоуправления необходимо привлечь высококвалифицированных как белорусских, так и зарубежных экспертов и специалистов.

При реализации Варианта 3 в качестве угроз могут проявиться следующие факторы:

- сопротивление чиновников («половинчатость» мер, заложенных в Законах, Указах Президента, Постановлениях Совета Министров, забюрократизированность процедур; дискредитация идеи реформы среди граждан через искажение на местном уровне её целей и задач);
- ошибки и просчёты, допущенные на стадии принятия стратегических и тактических решений;
- конфликты интересов как по горизонтали (между органами государственного управления), так и по вертикали (между государственным управлением и органами местного самоуправления) в процессе децентрализации и деконцентрации;
- боязнь перемен и, как следствие, отсутствие поддержки реформы частью граждан;
- дефицит кадрового обеспечения для проведения реформы.

В завершение следует отменить ещё два важных вывода:

Вариант 3 не может быть реализован ныне правящей группой, так как сама идея местного самоуправления им чужда и рушит всю выстроенную ими систему власти и управления.

Инициаторы реформы берут на себя огромную политическую ответственность за её успешное проведение, ибо нельзя допустить дискредитации самой идеи местного самоуправления, так как на определённом этапе это может привести к отказу от реформ вообще. В этом случае, развитие страны будет приостановлено ещё на несколько десятилетий.

Предполагаемый срок реализации реформы составляет 3-4 года.

# 5. Выводы и рекомендации.

## 5.1 Выводы

5.1.1. Созданная и ныне действующая в стране модель местного самоуправления не соответствует Европейской Хартии местного самоуправления.

Несоответствия имеют настолько принципиальный и системный характер, что позволяют экспертам заявлять о фактическом отсутствии местного самоуправления в Беларуси, а существующие местные Советы оценивать как квазиструктуры, не оказывающие реального влияния при решении вопросов местного значения.

5.1.2. Республика Беларусь - единственная страна Европы, которая не подписала Европейскую Хартию местного самоуправления, и, де-юре, не обязана ее выполнять. Но, если смотреть с точки зрения развития и укрепления государственности, признания европейских стандартов и ценностей, руководствоваться желанием сотрудничества с Советом Европы, Европейским союзом, Международным валютным фондом и другими европейскими структурами, то необходимость присоединения к Хартии становится очевидной.

5.1.3. Система местного самоуправления Республики Беларусь базируется на теории государственного местного самоуправления, которая не соответствует демократическим стандартам управления, а также содержит признаки нарушения ч.1 ст.1 и ч.1 ст. 3 Конституции Республики Беларусь.

5.1.4. Из приведенных возможных вариантов развития событий в сфере местного самоуправления наиболее вероятным является Вариант 1. Он наиболее полно отображает взгляды и интересы правящей группы на модель управления страной в целом и на местное самоуправление в частности.

5.1.5. Возможность развития событий по Варианту 2 также существует, но даже «имитация реформы» может таить в себе опасность для существующего режима, так как разрушает (в первую очередь – среди номенклатуры) веру в правильность и непоколебимость выбранного пути.

Кроме того, реализация Варианта 2 требует его публичной аргументации (в том числе обоснование его необходимости и полезности), что может быть воспринято частью номенклатуры, структурами гражданского общества, гражданами за «чистую монету» и стать спусковым крючком для реальных и слабоуправляемых сверху преобразований (по аналогии с «перестройкой» и «гласностью» в начале 90-х).

Тем не менее, в условиях политического давления и тяжелейшего экономического кризиса Вариант 2 как продукт дипломатических игр и выражение надежды на потенциальные экономические прятники возможен.

5.1.6. Учитывая жесткую позицию Минска в вопросах менее принципиальных и болезненных для правящего режима (например, программа «Восточное партнерство»), можно предположить, что, в случае готовности официального Минска реализовать Вариант 2, реакция ЕС, Совета Европы, других международных структур (международные фонды, спонсорские организации и т. д.), правящих политических элит стран-соседей, будет, скорее всего, положительной<sup>4</sup>. В противном случае для официального Минска реализация Варианта 2 теряет

4. В первую очередь, под положительной реакцией понимается возможность оказания финансовой поддержки. При этом условие освобождения всех политических заключенных остаётся обязательным и здесь не обсуждается.

смысл.

5.1.7. Наиболее оптимальным является Вариант 3. Но это сценарий для другой, новой власти, так как он исходит из позиции развития демократии в целом и внедрения принципов и норм Европейской Хартии в сфере местного самоуправления в частности.

5.1.8. Принятие решения по реализации любого из предложенных вариантов (включая приведенный в действие Вариант 1) невозможно без санкции Президента. В то же время, в ближайшем окружении Президента нет человека (или группы людей), которые бы публично озвучивали саму идею реформы местного самоуправления. Тем не менее, это не означает, что таких людей в его окружении не может быть в принципе.

## 5.2 Рекомендации.

5.2.1. В ситуации, когда власти не желают внедрять и развивать местное самоуправление, очень важно формировать и развивать соответствующие структуры гражданского общества, работающие в сфере местного самоуправления (общественные организации, органы территориального общественного самоуправления, СМИ). На сегодняшний день в Беларуси только 3-4 общественные организации работают в этом направлении.

Для развития местного самоуправления первоочередными задачами таких организаций являются:

- просветительская и образовательная деятельность, направленная на граждан;
- подготовка кадров из числа молодежи и студентов;
- развитие сотрудничества с местными Советами (в том числе индивидуально с депутатами) и исполкомами;
- аналитическая и исследовательская работа;
- информирование белорусского общества и международных организаций о процессах в сфере местного самоуправления;
- мониторинг и анализ национального законодательства о местном самоуправлении;
- подготовка и издание книг о местном самоуправлении, публикация статей в СМИ о работе местных органов власти (в том числе об опыте других стран).

5.2.2. Политическим партиям следовало бы более активно информировать граждан о значимости для них реального местного самоуправления и о своих намерениях в данной сфере.

5.2.3. ЕС, Совету Европы, другим международным структурам требования соблюдения прав и свобод человека, свободы прессы дополнить призывами присоединения Беларуси к Европейской Хартии местного самоуправления. Развитие местного самоуправления должно стать одним из приоритетных направлений международной помощи и деятельности международных организаций.

5.2.4. При подготовке сценария реформ временной срок базовых реформ (децентрализация, формирование коммунальной собственности, изменения бюджетно-финансовой схемы) не должен превышать 5 лет.

5.2.5. Имеются случаи, когда со стороны отдельных международных организаций сотрудничество с Беларусью в сфере местного самоуправления предварительно обуславливается требованиями соблюдения целого ряда иных международных документов и стандартов, отводя тем самым развитию местной демократии вторичную роль.



5.2.6. Целесообразными и полезными следует рассматривать инициативы международных структур по проведению в Беларуси конференций, семинаров, круглых столов, а также организации зарубежных стажировок по вопросам местного самоуправления для представителей политического топ-менеджмента, председателей Советов, специалистов, представителей общественных организаций.

5.2.7. У сторонников реформ (оппозиционные политические партии, часть общественных организаций) нет административного ресурса, они не имеют детально проработанной стратегии и тактики реформы местного самоуправления и, тем более, опыта её проведения. В этой связи, крайне важной является работа по подготовке соответствующих экспертов и специалистов, а также разработка возможных вариантов проведения реформы.



# Литература

1. Пешин Н.Л. «Конституционное и муниципальное право», № 9, 2009, стр. 26-31
2. Деменьтьев А.Н. «Конституционное и муниципальное право», № 4, 2009, стр. 19-24
3. Конституция Республики Беларусь, изд. Беларусь, Минск, 1997
4. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
5. Бюджетный кодекс Республики Беларусь
6. Ежи Регульский «Реформирование государства и построение гражданского общества. Польский опыт». Фонд развития местной демократии, 2006
7. Европейская Хартия местного самоуправления
8. Сидорчук И.П. Гласность и местная власть (правовой аспект) «Тонпик», Минск, 2006
9. Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, под редакцией М.В. Кобаса, изд. Логвинов И.П., Минск, 2010
10. «Местное самоуправление, трансформация – чешский опыт», под ред. Л. Веселы, изд. «Нидо» Прага, 2007
11. Николюк С. «Взгляд на местную власть из Беларуси и Европы», Экспертное сообщество Беларуси, 19.04.2010/ <http://nmnby.eu/news/express/2668.html>
12. Медвецкий А. «Национальное собрание без национального доверия», Экспертное сообщество Беларуси, 11.07.2011/ <http://nmnby.eu/news/analytics/3210.html>
13. Концепция проекта Кодекса Республики Беларусь «О государственном управлении и местном самоуправлении», министерство Юстиции, 2008, стр.7

# Приложение 1

## Схема 1

### Конституционная модель организации власти в Республике Беларусь



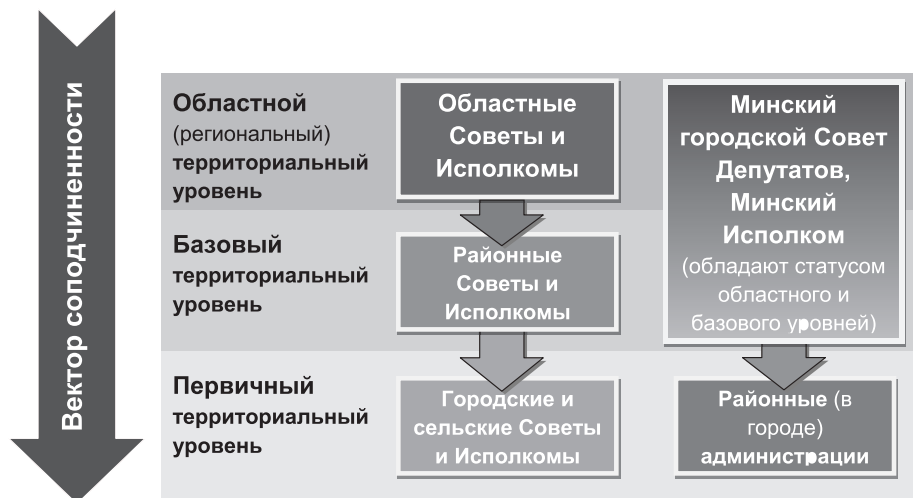
# Приложение 2

## Таблица 1

Европейская Хартия МСУ	Конституция РБ	Комментарий
<p>Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3 - Понятие местного самоуправления).</p>	<p>Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах (статья 117).</p>	<p>Диаметрально противоположные подходы. Хартия говорит об управлении делами в интересах населения, а Конституция РБ отдает приоритет участию, прежде всего, в государственных делах</p>
<p>Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы... (п. 2 ст. 3 - Понятие местного самоуправления) Без ущерба для более общих установленных законом положений, местные власти должны иметь возможность определять свои внутренние управленческие структуры с тем, чтобы адаптировать их к местным нуждам и обеспечивать эффективное управление (статья 6 - Соответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей)</p>	<p>Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов (статья 119).</p>	<p>Хартия устанавливает вторичность исполнительных и иных органов по отношению к Советам и говорит о праве Советов самостоятельно определять структуру необходимых органов. Конституция РБ фактически включает местные исполнительные и распорядительные органы в систему органов государственной власти, подчиненных Президенту Республики, который вправе либо сам назначать на должность и освобождать от нее руководителя ИРО, либо установить порядок назначения такого руководителя Советом депутатов.</p>
<p>Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3 - Понятие местного самоуправления)</p>	<p>Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются..., вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь (ч.2 и ч.3 ст. 122)</p>	<p>Хартия говорит о том, что органы местного самоуправления самостоятельно несут ответственность перед законом. Конституция РБ предполагает возможность отмены решений местной власти вне судебных процедур вышестоящими органами власти.</p>

# Приложение 3

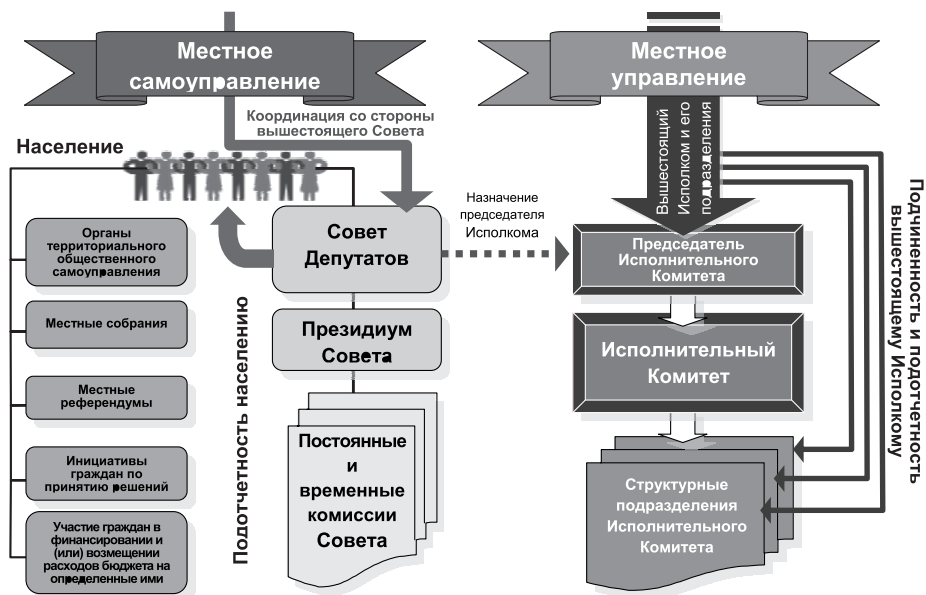
## Схема 2



# Приложение 4

## Схема 3

### Организационная структура местной власти в Республике Беларусь



# Приложение 5

## Таблица 2

### Постатейный анализ соответствия норм Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» положениям Европейской Хартии местного самоуправления

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		Часть I	Part I
Статья 1. Понятие местного самоуправления и система его органов		Статья 3 - Понятие местного самоуправления	Article 3 – Concept of local self government
1. Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, – граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.	1. Принципиально различный подход к определению понятия местного самоуправления. В Хартии - право и способность местных властей. В Законе - это форма организации и деятельности населения. За право можно и должно бороться. Форму можно менять, не меняя содержания. 2. В Хартии речь идет об управлении публичными делами в интересах населения. В Законе к интересам населения добавлены общегосударственные интересы. Такой подход противоречит природе местного самоуправления, которое в силу своего локального статуса не может исходить из общегосударственных интересов. Кроме того, в демократическом государстве в условиях многопартийности на определенном отрезке времени интересы правящей партии могут расходиться с интересами мест. Как раз по этой причине часто происходит как смена центральной власти, так и изменение интересов государства.	1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.	1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
1. Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов (далее – Советы), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.	В данном случае отсутствует право Советов создавать подотчетные им исполнительные органы. Поскольку далее в законе речь будет идти о независимых от Советов и неподотчетных им исполнительно-распорядительных органах, очевидно, что данная норма Закона не отражает духа Хартии. В частности, Хартия не предполагает наличия каких бы то ни было исполнительных органов местной власти, находящихся вне сферы подотчетности их избранному населением Совету.	2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.	2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.
2.	Пункт 2 данной статьи исключен из анализа как не существенный для сопоставления с нормами Хартии.		
Статья 2. Понятие местного управления и система его органов			
1. Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов (далее – исполнительные и распорядительные органы) для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.	Понятие «местное управление» как самостоятельный институт местной власти отсутствует в Хартии. Более того, Хартия исчерпывает местную власть избираемым населением советом и создаваемыми им по необходимости исполнительными органами. В этой связи все нормы Закона, касающиеся местного управления следует признать находящимися за рамками понятия «местное самоуправление» в трактовке этого понятия Хартией.		
2.	Пункт 2 данной статьи исключен из анализа как несущественный.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 3. Основные принципы местного управления и самоуправления</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• единство и целостность системы местного управления и самоуправления;</li> <li>• взаимодействие органов местного управления и самоуправления;</li> <li>• разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;</li> <li>• выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;</li> </ul>	<p>В целом, определение принципов, которыми руководствуются органы МСУ в своей деятельности – суверенное дело законодателя. Вместе с тем такой принцип, как «единство и целостность системы местного управления и самоуправления» по уже названным выше причинам нельзя признать соответствующим духу Хартии, поскольку Закон разделил понятие «местное самоуправление» и понятие «местное управление» и провел черту между органами МСУ</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;</li> <li>• ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;</li> <li>• обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;</li> <li>• самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей ком</li> </ul>	<p>и органами местного управления по степени подотчетности. Так, Совет подотчетен населению, а исполнительный орган – вышестоящему исполнительному органу. В такой ситуации трудно обеспечить единство и взаимодействие этих двух органов.</p> <p>Отдельно следует отметить, что декларируемый в данной статье принцип независимости и самостоятельности органов местного самоуправления противоречат положениям пункта 5 статьи 11 этого же Закона, вводящего обязательность координации деятельности нижестоящих Советов со стороны вышестоящих Советов.</p>		



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
петенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами.			
Статья 4. Правовая основа местного управления и самоуправления	Статья 4 не существенна для анализа.		
Статья 5. Роль Советов, исполнительных и распорядительных органов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами Статья 6. Роль Советов, исполнительных и распорядительных органов в обеспечении социальной защиты граждан	Статьи 5 и 6 не содержат правовых норм, подлежащих сопоставлению с нормами Хартии. Они являются своего рода административными регламентами и определяют общий алгоритм действий органов местного самоуправления и местного управления во взаимодействии с организациями и гражданами.		
Статья 7. Ассоциации Советов. Национальная ассоциация местных Советов депутатов		Статья 10 - Право местных властей на ассоциации	Article 10 – Local authorities' right to associate
1. Советы в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать	Нормы Закона соответствуют положениям Хартии в части образования ассоциаций для защиты и продвижения общих интересов органов местного самоуправления. В то же время Хартия предусматривает еще два вида ассоциирования – создание консорциумов с другими местными властями и вступление в международные ассоциации местных властей.	1. Местные власти при осуществлении своих полномочий должны иметь право объединять усилия и в рамках закона, создавать консорциумы с другими местными властями в целях выполнения задач, представляющих общий интерес.	1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
объединения в форме ассоциаций Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов.			
<p>Государственная регистрация ассоциаций, указанных в части первой настоящего пункта, осуществляется в порядке, установленном законодательными актами для ассоциаций (союзов) некоммерческих организаций.</p> <p>2. Ассоциации, указанные в части первой пункта 1 настоящей статьи, являются юридическими лицами, имущество которых формируется за счет взносов их членов и иных источников в соответствии с законодательством. Финансирование деятельности названных ассоциаций осуществляется за счет принадлежащих им денежных средств и иного имущества, в том числе полученных от приносящей доходы деятельности, безвозмездной (спонсорской) помощи, а также иных источников, не запрещенных законодательством.</p>	<p>Кроме того, Хартия говорит о праве местных властей устанавливать прямые контакты с коллегами в других государствах.</p> <p>Эти нормы Хартии служат повышению открытости местных властей и интенсификации обмена опытом в решении вопросов местного значения.</p>	<p>2. В каждом государстве должно быть признано право местных властей на вхождение в любые ассоциации для защиты и продвижения своих общих интересов и в любые ассоциации международных ассоциации местных властей.</p> <p>3. Местные власти должны иметь право, в установленном законом порядке, совместно работать со своими коллегами в других государствах.</p>	<p>2. The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.</p> <p>3. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to cooperate with their counterparts in other States.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 8. Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь	Статья не требует сопоставления с положениями Хартии, поскольку не содержит норм, устанавливающих либо отменяющих права МСУ.		
ГЛАВА 2 СОВЕТЫ			
Статья 9. Советы		Статья 3 - Понятие местного самоуправления	Article 3 – Concept of local self government
1. Советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления.	В этой формулировке норма Закона противоречит духу Хартии и природе местного самоуправления. В соответствии с Хартией местные Советы представляют местное население, а не государство. Можно было бы предположить, что в данном случае мы имеем дело с неточным переводом термина «public» по отношению к органу власти - «публичный» или «формируемый населением и действующий в его интересах» орган, как «государственный» орган. В какой-то степени это допущение подтверждается тем, что в пункте 3 данной статьи установлено, что Советы подотчетны населению и ответственны перед ним, но не перед государством.	1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.	1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.
2. Советы осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства.			
3. Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, ответственны перед ними.			
4. Советы являются юридическими лицами.			

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
	<p>В этом контексте статус их как «государственных органов» утрачивает смысл.</p> <p>Однако анализ ряда норм Бюджетного Кодекса Республики Беларусь показывает, что придание Советам статуса государственных органов является частью концептуального подхода, построенного на отказе государства от местной автономии (подробнее об этом в комментариях к Главе 6 Закона).</p>		
Статья 10. Избрание Совета. Срок полномочий Совета	Нет расхождений с Хартией.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 11. Деятельность Совета ...5. Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.</p>	<p>В статьях 11-16 подробно описывается порядок деятельности Советов и их органов - Президиума и постоянных комиссий. Столь детальная регламентация деятельности Советов в целом не конфликтует с положениями Хартии, однако сводит на нет принцип самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, установленный статьей 3 этого же Закона. Ниже проанализированы отдельные положения данных статей, которые в той или иной степени вступают в противоречие с положениями Хартии. Так, не добавляет самостоятельности органам МСУ пункт 5 статьи 11, вводящий институт координации деятельности нижестоящих Советов со стороны вышестоящих Советов. Пункт 3.2 статьи 12 обязывает созывать сессии Совета по требованию Президента Республики или вышестоящего Совета, что нарушает принцип независимости Совета, его подотчетности гражданам и ответственности перед ними. В данном случае прослеживается подотчетность и ответственность Совета перед вышестоящими органами власти.</p>		
<p>Статья 12. Сессия Совета 3. ... Сессия Совета созывается президиумом Совета или председателем Совета: ...3.2. по требованию Президента Республики Беларусь либо вышестоящего Совета – в случае ущемления Советом прав и законных интересов граждан, иного нарушения законодательства.</p>			
<p>Статья 13. Решения Совета Статья 14. Образование органов Совета Статья 15. Президиум Совета Статья 16. Постоянные комиссии Совета</p>			

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 17. Компетенция Советов	Компетенция Советов установлена статьями 17-20 Закона. Компетенция исполкомов – статьями 41-44 Закона. Поскольку принцип наделения полномочиями Советов и исполкомов в законе един, мы ограничимся анализом только компетенции Советов депутатов. При этом исследованию подвергнутся не сами полномочия, перечень которых государство вправе установить по собственному усмотрению, а принцип взаимоотношений Советов разных уровней.	Статья 4 - Компетенция местного самоуправления	Article 4 – Scope of local self government
1. Советы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: 1.27. отменяют не соответствующие законодательству распоряжения председателя Совета и председателя соответствующего исполкома, решения нижестоящего Совета и распоряжения его председателя;	Законом установлен перечень прав и обязанностей местной власти. Однако принцип соподчиненности не соответствует изложенному в Хартии принципу свободы действий местных властей, поскольку отмена противоречащих закону решений возложена на иные (вышестоящие) органы местного управления и местного самоуправления. Вообще в законе отсутствует суд как инстанция, определяющая наличие нарушений в деятельности местной власти. Кроме того, анализ компетенции всех трех уровней местной власти показывает, что наибольшее число полномочий по решению вопросов местного значения сосредоточено на областном уровне, самом далеком от граждан. Полномочия первичного уровня сильно ограничены и сводятся, в основном, к текущему содержанию территорий.	1. Основные права и обязанности местных властей устанавливаются Конституцией или законом. Однако это положение не исключает передачи местным властям прав и обязанностей для выполнения конкретных задач в соответствии с законом. 2. Местные власти в установленных законом пределах должны иметь полную свободу действий в осуществлении собственных инициатив по любому вопросу, не исключенным из их компетенции и не возложенных на любые иные уровни власти. 3. Публичные обязанности должны в целом осуществляться, предпочтительно, наиболее близкими	1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law. 2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. 3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
		<p>к гражданам властями. Передача ответственности другим уровням власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.</p> <p>4. Права, предоставленные местным властям, как правило, должны быть полными и исключительными. Они не могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти, за исключением случаев, предусмотренных законом.</p>	<p>responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.</p> <p>4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.</p>
<p>Статья 18. Особенности компетенции Советов областного уровня</p> <p>Советы областного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: обеспечивают сбалансированность бюджетов административно-территориальных единиц на соответствующей территории;</p>	<p>Единственное в Законе упоминание о процедурах выравнивания. Представляется, что данная редакция явно недостаточна для четкого представления о формах и способах перераспределения бюджетных ресурсов между местными властями. Она оставляет слишком много места для субъективизма и оказания давления на муниципалитеты, не имеющие достаточных собственных ресурсов.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>5. Защита более слабых в финансовом отношении местных властей требует учреждения процедур финансового выравнивания или аналогичных мер, которые призваны исправить последствия неравного распределения потенциальных источников доходов и возложенных на местные власти расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных властей, которой они обладают в пределах своей компетенции.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.</p>
<p>Статья 19. Особенности компетенции Советов базового уровня</p> <p>Статья 20. Особенности компетенции Советов первичного уровня</p>	<p>Нет предмета для анализа</p>		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 21. Председатель Совета	Нет предмета для анализа.		
Статья 22. Компетенция председателя Совета			
3.1. вносит на рассмотрение Совета предложения об отмене не соответствующих законодательству распоряжений председателя соответствующего исполкома, решений исполкома, решений нижестоящего Совета, распоряжений председателя нижестоящего Совета;	См. комментарий к статье 17.		
Статья 23. Заместитель (заместители) председателя Совета	Нет предмета для анализа.		
Статья 24. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) Совета		Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления	Article 11 – Legal protection of local self government
1. Полномочия Совета могут быть досрочно прекращены Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в случае: 1.1. систематического (более двух раз) или грубого нарушения Советом требований законодательства; 1.2. если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов Совета по неуважительным причинам;	Смотри комментарий к статье 17. Вновь отсутствует судебная инстанция. Судя по тексту статьи, наличие систематического или грубого нарушения и оценку причин неявки депутатов определяет Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, и его решение является окончательным. По сути, органы местного самоуправления лишены права обращения в суд в случае, если они считают решение данного Совета неправомерным.	Местные власти должны иметь право обращаться к средствам судебной защиты в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления, закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве.	Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
2.2. по решению вышестоящего Совета либо Президента Республики Беларусь – в случае изменения административно-территориального устройства в установленном законодательством порядке.	Данная норма ничего не говорит о консультациях с местными сообществами при изменении административно-территориального устройства. Однако этот вопрос регулируется другим законом Республики. Смотри комментарий к закону Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» (текст по состоянию на 1 ноября 2007 года).	Статья 5 - Защита границ местных властей	Article 5 – Protection of local authority boundaries
		Изменение границ деятельности местных властей не должно осуществляться без предварительных консультаций с местными сообществами, по возможности, путем проведения референдума там, где это допускается законом.	Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.
ГЛАВА 3 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМО- УПРАВЛЕНИЕ			
Статья 25. Территориальное общественное самоуправление	Нет предмета для анализа.		
Статья 26. Цель, задачи территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 27. Органы территориального общественного самоуправления			
6. Орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету.	Подотчетность органа территориального общественного самоуправления Совету вызывает большой вопрос. Депутат подотчетен избирателю, Совет – населению. В этой связи не усматривается логики в том, что орган общественной самодеятельности населения отчитывается перед Советом.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Контроль за деятельностью органа территориального общественного самоуправления осуществляет соответствующий Совет.	Орган, созданный населением для решения вопросов по месту жительства обычно контролируется самим населением, его создавшим. Не очень понятно, почему его деятельность должен контролировать Совет, сам подотчетный населению.		
Статья 28. Полномочия местного собрания по вопросам создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 29. Членство в коллегиальном органе территориального общественного самоуправления			
2. Кандидаты в члены коллегиального органа территориально-общественного самоуправления могут выдвигаться ... городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.	В соответствии с положениями статьи 25 самого Закона, территориальное общественное самоуправление – деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства. Если это деятельность самих граждан, почему в формировании органов ТОС участвуют Советы и исполкомы?		
6. Председатель коллегиального органа территориального общественного самоуправления подотчетен по всем вопросам своей деятельности этому органу территориального общественного самоуправления, местному собранию и соответствующему Совету.	См. комментариев к статье 27.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 30. Регистрация коллегиального органа территориального общественного самоуправления			
2. Регистрация коллегиального органа территориального общественного самоуправления осуществляется соответствующим исполнительным и распорядительным органом в течение десяти дней после представления документов, указанных в пункте 1 настоящей статьи. Исполнительный и распорядительный орган в пятидневный срок после регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления сообщает об этом председателю органа территориального общественного самоуправления в письменной форме и выдает ему свидетельство о регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления.	Регистрацию осуществляет исполнительный орган, а взаимодействует с органами ТОС Совет. При этом исполнительный орган не обязан по закону сообщать Совету о регистрации органа ТОС. Другими словами по официальной процедуре Совет не может узнать о факте регистрации органа ТОС. Не обязан сообщать о факте регистрации органа ТОС и председатель этого органа. В этой связи непонятно, как Совет может осуществлять эффективный контроль за деятельностью ТОС.		
Статья 31. Порядок деятельности органов территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 32. Упразднение коллегиального органа территориального общественного самоуправления			

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может быть упразднен по решению: Совета в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.	Смотри комментарий к статье 17.		
ГЛАВА 4 МЕСТНОЕ СОБРАНИЕ, МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ И ИНЫЕ ФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 33. Местное собрание			
1. Местное собрание – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства.	Нет предмета для анализа.		
Статья 34. Местный референдум	Нет предмета для анализа.		
Статья 35. Инициатива граждан по принятию решений Совета	Нет предмета для анализа.		
Статья 36. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели			
5. Исполком первичного уровня обеспечивает проведение за счет средств самообложения мероприятий, определенных местным собранием или органом территориального общественного самоуправления, и отчитывается о расходовании этих средств перед местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.	Неясен механизм контроля за использованием собранных населением средств. Исполкомы являются органами государственной власти, формируются путем назначения сверху и без участия населения. Закон не устанавливает рычагов воздействия на исполкомы со стороны населения, если исполком расходует деньги не по назначению.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
7. Контроль за порядком отчисления средств самообложения и целевым использованием собранных средств осуществляется исполкомами базового уровня.	Непонятно, почему контроль за расходованием собранных гражданами средств исполкомами первичного уровня осуществляют исполкомы базового уровня, а не само население.		
Статья 37. Иные формы участия граждан в государственных и общественных делах	Нет предмета для анализа.		
ГЛАВА 5 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	Поскольку исполнительные и распорядительные органы не отнесены Законом к органам местного самоуправления, нет оснований рассматривать нормы, регулирующие их деятельность, в сопоставлении с положениями Хартии. Однако следует отметить, что именно на эти органы возложены обязанности по разработке и исполнению местных бюджетов, реализации муниципальных планов и программ, текущему предоставлению коммунальных услуг населению и т.п. В этой связи усматривается серьезное расхождение и с буквой и с духом Хартии.		
Статья 38. Исполнительные и распорядительные органы		Статья 3 - Понятие местного самоуправления	Article 3 – Concept of local self government
1. Исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства. 3. Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь, а также Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь.	В законе отсутствует право местных Советов создавать подотчетные им исполнительные органы. Это серьезное и принципиальное расхождение с нормами Хартии. Статус исполнительных органов – государственный. Подотчетность по всем вопросам – органам государственной власти, и только по вопросам, отнесенным к компетенции Советов, исполкомы подотчетны Советам. Координация деятельности камуфлирует прямое управление сверху.	2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им	2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполкомам. Исполкомы подотчетны соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов. Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.</p>		<p>исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.</p>	<p>in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.</p>
<p>8. Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций, а также численность работников исполнительных и распорядительных органов (без персонала по охране и обслуживанию зданий) по областям и городу Минску, в том числе численность работников структурных подразделений исполнительных и распорядительных органов, устанавливаются Президентом Республики Беларусь.</p>	<p>Полное расхождение с нормами Хартии. Не только установление структуры исполнительных органов, но и определение численности их работников отнесены к компетенции Президента Республики Беларусь. Такой подход лишает местную власть гибкости, препятствует своевременной корректировке ее деятельности в соответствии с изменяющимися внешними обстоятельствами.</p>	<p>Статья 6 - Соответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей</p> <p>1. Без ущерба для более общих установленных законом положений, местные власти должны иметь возможность определять свои внутренние управленческие структуры с тем, чтобы адаптировать их к местным нуждам и обеспечивать эффективное управление.</p>	<p>Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities</p> <p>1. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>9. Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов, осуществляющие государственные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности) на территории административно-территориальной единицы, подчиняются этим органам и одновременно соответствующим:</p> <p>9.1. республиканским органам государственного управления – структурные подразделения исполкомов областного уровня;</p> <p>9.2. структурным подразделениям областных исполкомов – структурные подразделения исполкомов базового уровня;</p> <p>9.3. структурным подразделениям городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома – структурные подразделения местных администраций.</p>	<p>Исполнительные органы имеют двойную систему подчиненности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Территориальная подчиненность (исполком – вышестоящему исполкому)</li> <li>• Отраслевая подчиненность (структурное подразделение исполкома – структурному подразделению вышестоящего исполкома)</li> </ul> <p>Советы не имеют вообще никакого отношения ни к структуре исполкомов, ни к разработке документов, регламентирующих деятельность исполкомов.</p>		
<p>10. Положения о структурных подразделениях исполкомов областного уровня, осуществляющих государственные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими республиканскими органами государственного управления.</p>			

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 39. Заседания исполнительного и распорядительного органа	Нет предмета для анализа.		
Статья 40. Решения исполнительного и распорядительного органа	Нет предмета для анализа.		
Статья 41. Компетенция исполкомов Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;	Интересы соответствующей административно-территориальной единицы определяются интересами проживающего в ее границах населения. В соответствии с Хартией, интересы населения представляют местные советы. Таким образом, передача прав по представлению интересов населения исполнительным органам, к формированию которых население не имеет отношения, очевидно не соответствует нормам Хартии	Статья 3 - Понятие местного самоуправления  1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управление значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.	Article 3 – Concept of local self government 1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.
осуществляют составление проекта местного бюджета и готовят отчет о его исполнении; обеспечивают исполнение местного бюджета, поступление предусмотренных доходов и расходование бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением; предоставляют по поручению Советов в порядке, определенном Президентом Республики Беларусь и законами, льготы по налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты; распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном Советами, а также осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории;	Избранный законодателями подход в этой части не соответствует ни букве, ни духу Хартии. Из приведенного в статье перечня полномочий исполнительных органов можно видеть, что местным бюджетом, землями, льготами, коммунальной собственностью, созданием и управлением коммунальными предприятиями, то есть всем тем, что должно составлять экономическую и материальную основу местного самоуправления, распоряжаются государственные органы. Данное положение вещей не может быть исправлено точечными правками в законе. Если речь идет о следовании европейским ценностям местной демократии, необходимо изменить концепцию, подход к проблеме местного самоуправления.		



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 42. Особенности компетенции исполкомов областного уровня Исполкомы областного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжения их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполкома областного уровня или другим актам законодательства;	См. комментариев к статье 17.		
Статья 43. Особенности компетенции исполкомов базового уровня Исполкомы базового уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжения их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполкома базового уровня либо Совета, исполкома областного уровня, принятым в пределах их компетенции, или другим актам законодательства;	См. комментариев к статье 17.		
Статья 44. Особенности компетенции исполкомов первичного уровня	Нет предмета для анализа.		
Статья 45. Компетенция местных администраций	Статьи 46-53, по существу, являются описанием взаимоотношений руководителей исполнительных органов разных уровней в жесткой иерархической вертикальной системе исполнительной власти, на вершине которой стоит Президент Республики Беларусь. С этой точки зрения анализ этих статей ничего не добавляет к уже высказанной ранее оценке. С нормами Хартии такая организация местной власти не имеет ничего общего.		
Статья 46. Председатель исполкома			
Статья 47. Компетенция председателя исполкома			
Статья 48. Особенности компетенции председателя исполкома областного уровня			
Статья 49. Особенности компетенции председателя исполкома базового уровня			
Статья 51. Глава местной администрации			
Статья 52. Компетенция главы местной администрации			
Статья 53. Распоряжения председателя исполкома (главы местной администрации)			

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
ГЛАВА 6 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 54. Понятие экономической основы местного управления и самоуправления Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов местного управления и самоуправления в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым, бюджетным законодательством.	Следует отметить, что в Законе отсутствует такое понятие, как местные налоги. Отсутствует это понятие и в Бюджетном кодексе, который будет рассмотрен отдельно.	Статья 9 – Финансовые ресурсы органов местного самоуправления  3. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных налогов и сборов, ставки которых, в рамках закона, они имеют право определять самостоятельно.	Article 9 – Financial resources of local authorities  3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.
Статья 55. Коммунальная собственность	Общее замечание по данной статье: коммунальной собственностью распоряжаются исполкомы, органы, не избираемые населением и не формируемые местными Советами.		
Статья 56. Взаимоотношения Советов, исполнительных и распорядительных органов с другими организациями в экономической сфере	Нет предмета для анализа.		
Статья 57. Участие Советов, исполнительных и распорядительных органов во внешнеэкономической деятельности	Нет предмета для анализа.		
ГЛАВА 7 ГАРАНТИИ, НАДЗОР И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 58. Участие органов местного управления и самоуправления в работе межведомственных комиссий	Нет предмета для анализа.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 59. Обеспечение законности		Статья 8 - Административный надзор за деятельностью местных властей	Article 8 – Administrative supervision of local authorities' activities
<p>3. Решения Советов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления решения Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого решения в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь.</p> <p>Распоряжения председателей Советов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими или вышестоящими Советами, а также приостанавливаются</p>	<p>Очевидно, что в большинстве случаев, когда мы имеем дело с базовым или первичным уровнем местного самоуправления, вмешательство Президента Республики Беларусь может быть расценено, как несоответствующее интересам, которые он намерен защитить. Более того, сам принцип внесудебной отмены решений мало согласуется с принципом надзора. Надзор предполагает наблюдение, выявление несоответствий законодательству, обращение к органу, принявшему незаконное решение с предложением о его отмене, а в случае отказа – обращение в суд.</p> <p>В Законе же установлено априорное право вышестоящих органов власти и должностных лиц отменять решения нижестоящих</p>	<p>1. Любой административный надзор за местными властями может осуществляться только в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией или законом.</p> <p>2. Любой административный надзор за деятельностью местных властей, как правило, может преследовать лишь цели обеспечения законности и конституционных принципов. В то же время, административный надзор может осуществляться вышестоящими властями исходя из принципа целесообразности в отношении задач, исполнение которых было делегировано местным властям.</p>	<p>1. Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.</p> <p>2. Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления распоряжения председателя Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого распоряжения в соответствующий Совет или Совет, вышестоящий по отношению к Совету, распоряжение председателя которого приостановлено.</p>	<p>Советов и должностных лиц, что не соответствует понятию «надзор». Следовательно, в данном случае Закон не основан на принципах, заложенных в Хартии.</p> <p>Нет смысла анализировать пункты 4 и 5 данной статьи, поскольку в них речь идет об отмене решений органов местного управления – исполкомов, которые являются частью вертикали исполнительной власти. Однако и здесь принцип внесудебной отмены нормативных актов мало соответствует практике демократических государств.</p>	<p>3 Административный надзор за деятельностью местных властей должен осуществляться таким образом, чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно важности интересов, которые он намерен защищать.</p>	<p>3. Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect</p>
<p>7. Советы вправе в установленном порядке обращаться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав либо охраняемых законом интересов в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий, предусмотренных настоящим Законом и другими актами законодательства.</p>	<p>Данный пункт статьи практически дословно соответствует положениям Хартии. Однако текст предыдущих пунктов статьи говорит о наличии внесудебной процедуры отмены решений органов местного самоуправления. Внесудебные инстанции по своему усмотрению определяют наличие нарушений законодательства в действиях нижестоящих органов МСУ и отменяют незаконные, по их мнению, решения.</p>	<p>Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления</p> <p>Местные власти должны иметь право обращаться к средствам судебной защиты в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления, закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве.</p>	<p>Article 11 – Legal protection of local self government</p> <p>Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.</p>
<p>Статья 60. Обязательность решений и защита прав органов местного управления и самоуправления</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 61. Делегирование полномочий органами местного управления и самоуправления</p> <p>2. Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы вправе делегировать часть своих полномочий нижестоящим исполнительным и распорядительным органам.</p> <p>3. Советы вправе, если иное не предусмотрено законодательными актами:</p> <p>3.1. по взаимному согласию Советов различных территориальных уровней делегировать друг другу отдельные полномочия наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами;</p>	<p>В Законе не содержится положений, устанавливающих ограничения степеней свободы по адаптации переданных полномочий. Однако в Бюджетном кодексе Республики Беларусь такие ограничения содержатся и, по сути, сводят не к возможности гибкого подхода к исполнению переданных полномочий.</p>	<p>Статья 4 - Компетенция местного самоуправления</p> <p>5. Там, где полномочия делегируются им центральной или региональной властью, местные власти должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.</p>	<p>Article 4 – Scope of local self government</p> <p>5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.</p>
<p>Статья 62. Предложения органов местного управления и самоуправления</p> <p>Государственные органы, иные организации, должностные лица рассматривают предложения органов местного управления и самоуправления в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц, за исключением случаев, когда законодательством установлен иной порядок рассмотрения таких предложений.</p>	<p>Данную статью с большой натяжкой можно отнести к нормам, гарантирующим консультирование с органами местного самоуправления. Отсылка к законодательству об обращениях граждан и юридических лиц дает надежду на наличие в этом законодательстве механизмов учета мнения местных властей. Однако ни в законе РБ «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. N 407–XIII (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1996 г., N 21, ст.376) в редакции Закона от 1 ноября 2004 г. N 340–3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 189, 2/1089), ни в Указе Президента РБ № 498 от 15 октября 2007 г. «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» не удалось найти не только таких механизмов, но и вообще упоминания об органах местного самоуправления.</p>	<p>Статья 4 - Компетенция местного самоуправления</p> <p>6. При планировании и в процессе принятия решений по всем вопросам, которые касаются местных властей непосредственно, необходимо, насколько это возможно, в свое время и надлежащим образом проводить с ними соответствующие консультации.</p>	<p>Article 4 – Scope of local self government</p> <p>6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision making processes for all matters which concern them directly.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 63. Надзор за точным и единообразным исполнением законодательства в сфере местного управления и самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 64. Ответственность органов местного управления и самоуправления	Нет предмета для анализа.		
		Статья 6 - Со-ответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей	Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities
	В Законе нет ни одного упоминания о муниципальной службе.	2. Условия муниципальной службы должны быть такими, чтобы позволять производить набор высококачественного персонала на основе заслуг и компетентности, для чего необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.	2. The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
		Статья 7 – Условия осуществления обязанностей на местном уровне	Article 7 – Conditions under which responsibilities at local level are exercised
	Не отражено в Законе.	1. Условия работы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление их функций.	1. The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.
	Не отражено в Законе.	2. Они должны обеспечивать надлежащую финансовую компенсацию за расходы, понесенные в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждение за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.	2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.
	Не отражено в Законе.	3. Любые должностные обязанности и виды деятельности, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.	3. Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.
		Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления	Article 9 – Financial resources of local authorities
	Не отражено в Законе.	1. Местные власти должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.	1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.
	Не отражено в Законе.	2. Финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.	2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
	Не отражено в Законе.	4. Финансовые системы, предоставленные в распоряжение местных властей, должны быть достаточно диверсифицированными и гибкими, с тем чтобы они могли, насколько это на практике возможно, идти в ногу с реальными изменениями издержек, возникающих в ходе исполнения их (местных властей) задач.	4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.
	Не отражено в Законе.	6. С местными властями, в соответствующем порядке, должны быть проведены консультации о том, каким образом перераспределить выделяемые для них ресурсы.	6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.
	Не отражено в Законе.	7. По мере возможности, предоставляемые местным властям средства не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в рамках своей юрисдикции.	7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.
	Не отражено в Законе.	8. В целях получения заемных средств для капиталовложений местные власти должны иметь доступ к национальному рынку капиталов в пределах, установленных законом.	8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.



# Приложение 6

## Таблица 3

### Постатейный анализ соответствия отдельных положений Бюджетного кодекса РБ положениям Европейской Хартии местного самоуправления

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 28. Регулирующие доходы республиканского бюджета и местных бюджетов</p> <p>1. К регулирующим доходам республиканского бюджета и местных бюджетов относятся доходы, которые могут частично или полностью передаваться в другие бюджеты и по которым в соответствии со статьями 30, 32 и 34 настоящего Кодекса установлен норматив в виде верхнего уровня отчисления от налогового дохода, а также местные налоги и сборы по нормативам, определяемым местными Советами депутатов.</p>	<p>Бюджетный Кодекс вводит понятие местных налогов и сборов и предоставляет местным Советам право установления их ставок. На первый взгляд, такой подход соответствует нормам Хартии. Однако применяемый в республике нормативный принцип формирования расходов бюджета сводит на нет право установления местных налогов, поскольку все средства, которые превышают расчетный объем доходов местных бюджетов, по окончании финансового года изымаются в государственный бюджет.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>3. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных налогов и сборов, ставки которых, в рамках закона, они имеют право определять самостоятельно.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.</p>
<p>Статья 29. Формирование доходов республиканского бюджета и местных бюджетов</p> <p>1. Доходы республиканского бюджета и местных бюджетов на очередной финансовый год определяются в соответствии с настоящим Кодексом и иными актами законодательства.</p> <p>2. Доходы республиканского бюджета формируются за счет собственных доходов, регулирующих доходов, часть которых не передается по установленным нормативам отчислений нижестоящим бюджетам, и межбюджетных трансфертов.</p>	<p>Собственные доходы местных бюджетов состоят из налоговых и неналоговых доходов. К числу налоговых доходов относятся доходы от государственных налогов и доходы от местных налогов и сборов. Бюджетный кодекс подробно описывает состав государственных налоговых источников и практически ничего не говорит о местных налогах и сборах. В связи с этим трудно определить, какую долю бюджетных доходов составляют местные налоги и сборы. Так же трудно говорить о том, насколько достаточны собственные финансовые</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>1. Местные власти должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов, регулирующих доходов, часть которых не передается по установленным нормативам отчислений нижестоящим бюджетам, отчислений от регулирующих доходов, поступающих из вышестоящих бюджетов, и межбюджетных трансфертов.</p>	<p>ресурсы местных властей для осуществления ими своих полномочий. Главная проблема состоит в том, что состав и объем доходов местных властей не являются стабильными и находятся в большой зависимости от ежегодных решений по утверждению республиканского бюджета.</p>	<p>распоряжаться при осуществлении своих полномочий. 2. Финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.</p>	<p>framework of their powers. 2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.</p>
<p>Статья 65. Долг органов местного управления и самоуправления 2. Долг органов местного управления и самоуправления может существовать в формах:  ...2.2. займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг местными исполнительными и распорядительными органами; ...</p>	<p>Бюджетный кодекс не предоставляет органам местного самоуправления права доступа к национальному рынку капитала. Это право предоставлено только местным исполнительным и распорядительным органам, которые не являются органами местного самоуправления и входят в систему вертикали государственной власти, подчиняющейся непосредственно Президенту Республики.  Но даже если чисто теоретически отнести упомянутые выше органы местного управления к органам местного самоуправления, то и в этом случае их выход на национальный рынок капитала вряд ли возможен. Дело в том, что Закон Республики Беларусь от 12 марта 1992 г. №1512-ХІІ «О ценных бумагах и фондовых биржах» не предусматривает для органов местного управления права выступать в качестве эмитентов выпуска ценных бумаг. Возможно, существуют иные нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу, однако их найти не удалось.</p>	<p>8. В целях получения заемных средств для капиталовложений местные власти должны иметь доступ к национальному рынку капитала в пределах, установленных законом.</p>	<p>8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 74. Права государственных органов при предоставлении межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам</p> <p>При несоблюдении местными исполнительными и распорядительными органами установленного законодательством порядка зачисления налогов, сборов (пошлин) и других доходов в вышестоящий бюджет, а также при нецелевом использовании средств, выделенных из вышестоящего бюджета, либо имеющейся задолженности по платежам в вышестоящий бюджет приостанавливается или уменьшается на эти суммы объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из вышестоящего бюджета нижестоящим бюджетам.</p>	<p>Бюджетный кодекс устанавливает жесткие рамки в бюджетной сфере, определяя как источники доходов местных бюджетов, так и налоговые ставки по всем бюджетно- формирующим налогам. Значительная доля доходов местных бюджетов формируется в виде субвенций, имеющих целевой характер.</p> <p>Местные органы управления отвечают не только за наполнение собственного бюджета, но и за формирование государственного бюджета, обеспечивая перечисление налогов и сборов в вышестоящие бюджеты. Межбюджетные трансферты используются центральным правительством в качестве санкции за нарушения, факт совершения которых устанавливается во внесудебном порядке. В этой связи говорить о диверсифицированности и гибкости местных финансовых систем просто бессмысленно.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>4. Финансовые системы, представленные в распоряжение местных властей, должны быть достаточно диверсифицированными и гибкими, с тем чтобы они могли, насколько это на практике возможно, идти в ногу с реальными изменениями издержек, возникающих в ходе исполнения их (местных властей) задач.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.</p>
<p>Статья 75. Формы межбюджетных трансфертов</p> <p>2. Дотация из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет предоставляется в случае превышения прогнозного объема расходов местного бюджета над прогнозным объемом его доходов.</p> <p>Дотация из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет может быть предоставлена только после учета в полном объеме собственных доходов бюджета и регулирующих доходов по необходимому для сбалансированности бюджета нормативам отчислений от доходов, определенным статьями 30–37 настоящего Кодекса.</p>	<p>Бюджетный кодекс не использует такие понятия, как «финансовое выравнивание» или «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности». Вместо этого используются термины «бюджетный трансферт» и «дотация».</p> <p>Поскольку распределение основной части налоговых доходов отнесено на уровень центральной власти, в Беларуси отсутствуют механизмы выравнивания, которые заменены, с одной стороны, механизмом изъятия дополнительных финансовых ресурсов, превышающих расчетный уровень доходов местного бюджета, а с другой - механизмом погашения дефицита</p>	<p>5 Защита более слабых в финансовом отношении местных властей требует учреждения процедур финансового выравнивания или аналогичных мер, которые призваны исправить последствия неравного распределения потенциальных источников доходов и возложенных на местные власти расходов.</p>	<p>5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>3. Межбюджетный трансферт из нижестоящего бюджета в вышестоящий бюджет передается в случае превышения прогнозного объема доходов местного бюджета над прогноznым объемом его расходов.</p> <p>4. Объем межбюджетных трансфертов в форме дотаций на планируемый период определяется на основе разницы между прогноznым объемом доходов и прогноznым объемом расходов соответствующего местного бюджета.</p> <p>5. Прогноznый объем доходов местного бюджета рассчитывается с учетом налогового потенциала административно-территориальной единицы. Прогноznый объем расходов местного бюджета рассчитывается с учетом нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности.</p> <p>...</p>	<p>местных бюджетов в случае, если расчетный объем местных доходов оказывается ниже расчетного уровня расходов местных властей.</p>	<p>Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных властей, которой они обладают в пределах своей компетенции.</p>	<p>the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.</p>
<p>Статья 76. Расчет расходов, учитываемых при определении объема дотации</p> <p>1. Объем дотации на планируемый период определяется на основании нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности.</p> <p>2. Нормативы бюджетной обеспеченности для местных бюджетов определяются исходя из числа жителей либо потребителей предоставляемых государством товаров (работ, услуг) и уточняются с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих разницу в стоимости предоставляемых государством товаров</p>	<p>Сам принцип нормативного планирования является, по сути, вариантом целевого финансирования конкретных проектов. Бюджетный кодекс однозначно игнорирует наличие местных интересов, используя понятие «предоставляемые государством товары (услуги, работы)». Таким образом, даже собственные ресурсы местных властей уже на этапе планирования имеют целевую составляющую. Тем более, это касается дотаций, предоставляемых из вышестоящих бюджетов на местный уровень. Бюджетный кодекс прямо увязывает объем этих дотаций с рассчитанными центральным правительством нормативами бюджетной</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>7. По мере возможности, предоставляемые местным властям средства не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>(работ, услуг), социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других особенностей административно-территориальных единиц по мере их определения.</p> <p>3. Методика расчета дотаций, нормативов бюджетной обеспеченности, корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности утверждается Министерством финансов.</p>	<p>обеспеченности, что делает эти дотации исключительно целевыми.</p> <p>Такой подход принципиально расходится с принципами Хартии.</p>	<p>выбора органами местного самоуправления политики в рамках своей юрисдикции.</p>	<p>within their own jurisdiction.</p>
		<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p>
	<p>Бюджетный кодекс не содержит положений, касающихся необходимости консультирования с местными властями по вопросам перераспределения выделяемых для них ресурсов.</p>	<p>б. С местными властями, в соответствующем порядке, должны быть проведены консультации о том, каким образом перераспределить выделяемые для них ресурсы.</p>	<p>6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.</p>

---

Марина Соколова

# **ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В БЕЛАРУСИ: ПРЕОДОЛЕТЬ ИНЕРЦИЮ ИНФОРМАТИЗАЦИИ**



# 1. Резюме

Завершение государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003-2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» стало важным шагом в создании компонентов электронного правительства в стране: развивалась телекоммуникационная инфраструктура; были созданы важнейшие государственные информационные системы и ресурсы; разрабатывались и принимались законодательные акты и другие нормативные документы. Тем не менее, Республика Беларусь сместилась с позиции «последователя» в 2008 году на позицию «догоняющей» в 2010 году. Главными проблемами в этой ситуации, являются не технологические вопросы, а вопросы формирования адекватной концептуальной и правовой базы для организации процессов электронного взаимодействия граждан и государственных органов. Разработка целостной концепции электронного правительства с акцентом на оказании услуг гражданам, обеспечение нормативной базы, формирование открытого ресурса для расширения экспертной базы, организация публичного контроля как эффективного мониторинга на основе международных методик, учитывающих качественные характеристики электронного правительств, позволят создать условия для преодоления инерции информатизации и, следовательно, для разработки и осуществления эффективных проектов.

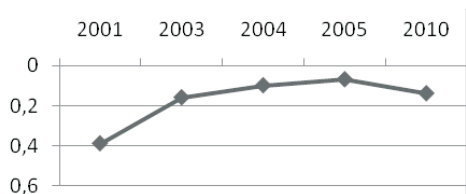
## 2. Введение

Завершение государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003-2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» стало важным шагом в создании компонентов электронного правительства в стране:

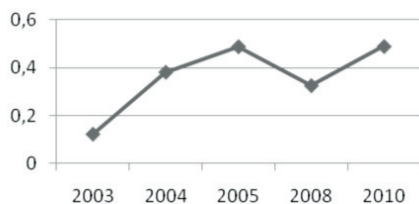
- развивалась телекоммуникационная инфраструктура;
- были созданы важнейшие государственные информационные системы и ресурсы;
- разрабатывались и принимались законодательные акты и другие нормативные документы.

Итоги выполнения программы свидетельствуют о том, что в Беларуси успешно идет процесс внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур. В результате не только увеличился индекс электронной готовности Республики Беларусь, но и стала уменьшаться разница со средним показателем в Европе (Таблица 1; Таблица 2).

Уровень проникновения интернета в Беларуси приближается к 50%, а это означает, что задача организации эффективного электронного взаимодействия взаимодействие граждан и государственных органов становится все более актуальной.



**Таблица 1.** Индекс электронного правительства для Республики Беларусь (разница со средним показателем в Европе) [UNDESA, 2001, 2003, 2004, 2008, 2010]



**Таблица 2.** Общий индекс электронности для Республики Беларусь [UNDESA, 2001, 2003, 2004, 2008, 2010]

Тем не менее, как показал анализ развития государственных электронных услуг, проведенный белорусскими экспертами на основе таксономии: страна- лидер, страна- последователь, догоняющая страна, отстающая страна, - в стратегическом отношении Республика Беларусь сместилась с позиции «последователя» в 2008 году на позицию «догоняющей» в 2010 году (Таблица 3)

Государство	Год	Стратегическая позиция электронного правительства				
		ИЭГ 2010	Изменение ИЭГ 2008 - 2010	ИЭУ 2010	Конкурентоспособность	
					Значение	Ранг
Швеция	2008	Лидеры	Высокий	Средний	0,851	3
	2010	Последователи	Низкий		0,668	6
Дания	2008	Лидеры	Высокий	Высокий	0,951	2
	2010		Низкий	Средний	0,758	2
Норвегия	2008	Лидеры	Высокий	Средний	0,796	4
	2010		Низкий		0,712	5
Франция	2008	Лидеры	Высокий	Высокий	0,954	1
	2010		Низкий	Средний	0,748	3
Финляндия	2008	Последователи	Низкий	Низкий	0,571	6
	2010			Средний	0,645	7



Продолжение таблицы 3.

Государство	Год	Стратегическая позиция электронного правительства				
		ИЭГ 2010	Изменение ИЭГ 2008 - 2010	ИЭУ 2010	Конкурентоспособность	
					Значение	Ранг
Германия	2008	Последователи	Низкий	Низкий	0,466	10
	2010		Высокий		Средний	0,771
Чехия	2008	Последователи	Высокий	Низкий	0,524	9
	2010		Низкий		0,414	13
Португалия	2008	Последователи	Высокий	Низкий	0,556	7
	2010		Низкий		0,519	8
Польша	2008	Последователи	Высокий	Низкий	0,525	8
	2010		Низкий		0,498	9
Словакия	2008	Последователи	Высокий	Низкий	0,342	14
	2010		Средний		0,337	15
Украина	2008	Последователи	Высокий	Средний	0,699	5
	2010		Низкий	Низкий	0,493	10
Республика Беларусь	2008	Последователи	Низкий	Низкий	0,359	11
	2010	Догоняющие			0,482	11
Россия	2008	Последователи	Низкий	Низкий	0,355	12
	2010		Высокий		0,405	14
Казахстан	2008	Догоняющие	Низкий	Низкий	0,349	13
	2010	Последователи	Высокий	Средний	0,716	4
Молдова	2008	Догоняющие	Высокий	Низкий	0,342	15
	2010				0,455	12

Главными проблемами в этой ситуации, являются не технологические вопросы, а вопросы формирования адекватной концептуальной и правовой базы для организации процессов электронного взаимодействия граждан и государственных органов. В связи с этим возникает необходимость определить такие направления стратегического планирования, которые позволят Беларуси пройти «точку невозврата» в процессе реализации комплексного проекта электронного правительства, понимаемого как оптимизация процесса управления, предоставления услуг, политического участия граждан при помощи информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

## 3. Электронное правительство: модели и концепции

*К настоящему времени выработано общее представление об электронном правительстве как о программе трансформации государственного управления (с использованием ИКТ); сформировался ряд общепринятых принципов стратегического планирования в данной сфере: доступность и индивидуализированность услуг; подотчетность и прозрачность деятельности правительственных органов; информирование и результативное участие граждан в политическом процессе; расширение возможностей представительных учреждений; свободный обмен информацией.*

Термин «электронное правительство» вошел в политический дискурс в 90-х годах XX века. В основе проектов электронного правительства лежали модель взаимодействия государства, бизнеса и клиента (гражданина) в электронном пространстве и концепция «межсетевого государственного сектора» [Heeks, 2002; Тапскотт, 1999], а также концепция хорошего (качественного) государственного управления (good governance). Последняя включает такие принципы, как верховенство права, равенство, ориентация на консенсус, участие граждан в процессе принятия государственных решений, оперативность (административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц), и эффективность (органы власти «производят» результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания и, в то же время, наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов); прозрачность и подотчетность [UNDP, 1997].

Несмотря на продолжающиеся дискуссии о сущности и взаимосвязях понятий «электронное правительство» и «электронное управление», в политической практике они часто используются как взаимозаменяемые, поскольку включают общие основные компоненты: более эффективная деятельность правительства, оказание услуг гражданам и совершенствование демократического процесса на основе использования информационно-коммуникационных технологий. При этом проекты электронного правительства, как правило, рассматриваются в качестве составной части системных трансформаций государственного управления, включающих административную реформу, реформу госслужбы и переориентацию государства на обслуживание граждан и бизнеса [Кулик, 2011].

А основными качественными характеристиками электронного правительства становятся

- доступность и индивидуализированность услуг, оказываемых государством гражданам, организациям, предприятиям;
- подотчетность и прозрачность деятельности правительственных органов;
- информирование и результативное участие граждан в политическом процессе;
- расширение возможностей представительных учреждений;
- свободный обмен информацией [Иванова, 2008].

С учетом различных комбинаций названных выше характеристик был конструирован ряд моделей реализации проектов электронного правительства, главная цель которых - мониторинг процессов трансформации государственного управления на основе использования ИКТ на глобальном уровне. Результатом такого мониторинга стали публикация докладов о состоянии проектов электронного правительства, подготовленных международными организа-

циями и аналитическими центрами [Al-Hashmi, 2008].

Анализ достигнутых в разных странах результатов, подготовка новых программ развития информационного общества и электронного правительства, развитие академических исследований в данной области обусловили как смену акцентов традиционных направлений проектов электронного правительства, так и введение ряда принципиальных концептуальных инноваций (Таблица 4).

#### **United Nations Department of Economic and Social Affairs. «United Nations E-Government Survey» 2010**

Электронное правительство - это такое правительство, которое применяет ИКТ с целью преобразования своих внутренних и внешних взаимоотношений

#### **e-Government website of the European Commission**

[http://europa.eu.int/information\\_society/soccul/egov/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/soccul/egov/index_en.htm) Электронное правительство - это применение информационных и коммуникационных технологий в органах государственного управления, что, в сочетании с организационными изменениями и внедрением новых навыков, призвано совершенствовать государственные услуги и демократические процессы и обеспечивать поддержку институтам государственной политики

#### **World Bank Definition of E-Government**

<http://go.worldbank.org/MJHNE0Z280> Термин «электронное правительство» относится к использованию государственными органами информационных технологий, способных трансформировать отношения гражданами, бизнесом и различными ветвями власти. Эти технологии могут служить в различных целях: совершенствование работы по оказанию государственных услуг для граждан, улучшение взаимодействия с бизнесом и промышленностью, расширение граждан возможностей граждан посредством доступа к информации, и более эффективное государственное управление. В результате могут быть реализованы такие преимущества, как сокращение коррупции, повышение прозрачности, больше удобства для пользователей, рост доходов, и / или снижение затрат.

OECD. The e-government imperative: main findings, Policy Brief Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate, OECD, 2003

<http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf> Использование информационных и коммуникационных технологий, и особенно интернета, как инструмента для достижения целей качественного управления (better government)

Так, основу стратегического планирования в большинстве стран определяет «фокус на гражданах», который интерпретируется как (1) «клиентоцентричный», то есть ориентированный на потребности граждан и организаций; (2) требующий подготовки граждан, с целью стимулирования спроса на электронное взаимодействие; (3) обеспечивающий высокую степень доверия граждан и организаций.

В первом случае речь идет о том, что с точки зрения пользователя (гражданина или организации), государство является «черным ящиком», который предоставляет «индивидуализированные» услуги или продукты; потребители государственных услуг обращаются за ними в соответствии с «жизненными эпизодами», т.е. ситуациями в которых возникает потребность в участии государственных органов (например, вступление в брак, строительство нового дома, получение социальных выплат).



Таблица 4. Две модели электронного правительства [Петров, 2010]

Старая модель : электронное правительство 1.0 -высокие издержки, ограниченные результаты	Новая модель : электронное правительство 2.0 - максимизация трансформационного эффекта ИКТ
Способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам , при котором максимально возможно используются информационные технологии .	Трансформации государственного управления (с использованием ИКТ) в хорошо интегрированное управление с участием граждан
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Автоматизация устаревшей модели государственного . управления с ограниченным реинжинирингом процессов , при котором ИКТ не используются на полную мощность</li> <li>✓ Ограниченная интеграция систем и совместного использования баз данных и дата - центров</li> <li>✓ Игнорирование или укрепление ведомственных барьеров</li> <li>✓ Ограниченное управление изменениями</li> <li>✓ Ограниченное участие граждан</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Всесторонний реинжиниринг процессов, при котором потенциал ИКТ учитывается в полной мере (переосмысление государственного . управления в эпоху информации )</li> <li>✓ Ликвидация межведомственных барьеров , создание горизонтальных межведомственных структур, сообществ и тематических групп</li> <li>✓ Комплексная интеграция баз данных и совместное использование базовых информационных систем и инфраструктуры</li> <li>✓ Комплексное управление изменениями ("человеческий фактор ")</li> <li>✓ Активное участие граждан в разработке политики, определении приоритетов , принятии решений, проектировании и предоставлении услуг (парадигма "открытое правительство ")</li> <li>✓ Широкое применение технологий web 2.0 и мобильных устройств</li> </ul>

Во-втором - на первый план выдвигаются задачи медиа-образования граждан, ликвидации цифрового неравенства и пропаганды преимуществ электронных трансакций.

Третий необходимый элемент данного подхода – доверие - определяется прозрачностью деятельности правительства и обеспечением защищенности персональных данных, подвергающихся автоматической обработке.

Необходимость максимизировать отдачу от грандиозных затрат на внедрение проектов электронного правительства обусловила введение новых концептуальных элементов: открытые данные и использование различных интернет - приложений, которые не являются собственно государственными ресурсами [Trautnüller, 2009].

Открытые данные - это правительственные данные в машиночитаемом формате, которые можно использовать в коммерческих и некоммерческих целях. Эксперты утверждают, что организация открытости государственных данных становится в последнее время устойчивой. Например, британское правительство в сотрудничестве с общественными организациями (Open Knowledge Foundation и MySociety) поддерживает ресурс общедоступных государственных данных <http://data.gov.uk>. В США в декабре 2009 года была издана директива, которая предписывала всем государственным органам в течение 45 дней опубликовать по меньшей мере три представляющих ценность набора данных [Гребнев, 2010; Tauberer, 2009; Маламуд, 2010; Fing, 2010].

### Принцип одного окна

Создание единой точки доступа к государственным услугам и информации означает, что система организуется в соответствии с потребностями гражданина или организации, вместо того, чтобы объяснять им, какие полномочия имеют государственные ведомства, и кто за что отвечает. Один «жизненный эпизод» может быть связан с несколькими государственными услугами, которые в ряде случаев задействуют функционирование различных ведомств. Когда гражданин (пользователь) имеет дело с эффективно организованной системой «электронного правительства», он не интересуется, какое конкретно ведомство обязано оказать ему ту или иную услугу (т.е. выполнить одну из функций). Важной составной частью этой деятельности является реструктуризация административных процессов и проектирование электронных административных регламентов [Данилин, 2004]

Таким образом, электронное правительство поддерживает новую парадигму управления, ориентированного на граждан, которая сформировалась в результате переосмысления подходов к модернизации государственного сектора в эпоху интернета [Петров, 2007]. Несмотря на различие национальных контекстов, сформировался ряд общепринятых принципов стратегического планирования проектов в данной области:

- совершенствование способов предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;
- повышение степени участия граждан в процессах государственного управления;
- поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;
- рост технологической осведомленности и квалификации граждан;
- снижение воздействия фактора географического местоположения [Иванова, 2008].

### Открытые данные

В 2006 г. одно из ведущих британских изданий The Guardian инициировало гражданскую кампанию Free Our Data (Освободите наши данные!), целью которой было раскрытие данных государственного картографического агентства Ordnance Survey. По подсчетам Guardian, работа этого ведомства обходится каждому британскому налогоплательщику в 4 фунта ежегодно, однако ее результаты доступны лишь на коммерческой основе на условиях ограничительной лицензии. В 2010 году данные были опубликованы на условиях лицензии Creative Commons. На портале data.gov.uk представлены пригодные для машинной обработки наборы данных, приложения, созданные с использованием этих данных, а также механизмы взаимодействия для сообщества людей, заинтересованных в открытых данных, специальный раздел, посвященный идеям об использовании открытых государственных данных. Если в момент открытия сайта (2009 год) количество опубликованных наборов данных на сайте составляло 47, то через год оно достигло 250 000.

## 4. Белорусский профиль электронного правительства

*Технократический подход, ориентация на нужды государства, отсутствие комплексной концепции электронного правительства – основные препятствия, которые необходимо преодолеть, чтобы избежать «программирования отставания» Беларуси.*

### **Информатизация производства и управления: технократический подход**

Проектирование и реализация различных компонентов электронного правительства ведутся в Беларуси, как и на всем постсоветском пространстве, с 1970-х годов, когда начала разрабатываться общегосударственная система учёта и обработки информации (ОГАС), предназначенная для автоматизированного управления всей экономикой СССР. В 1980-х годах, как альтернатива немарксистским подходам теорий информационного общества, в Советском Союзе начала складываться концепция политики информатизации, которая до настоящего времени определяет основу программ использования потенциала информационно-коммуникационных технологий для социально - экономического развития.

Принятие в 2010 году Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года [Совет Министров, 2010] не привело к принципиальному переосмыслению приоритетов, поскольку документ во многом представляет собой формальную адаптацию направлений деятельности Тунисской программы для информационного общества, принятой на втором этапе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (2005) [UN, 2005]. В марте 2011 года Постановлением Совета Министров Республики Беларусь была утверждена Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011 – 2015 годы, в которую вошла подпрограмма «Электронное правительство». Уже сама структура документа свидетельствует о том, что информатизация с акцентом на ее технократических аспектах остается основой стратегического планирования электронного правительства в Беларуси (*Приложение 1. Подпрограмма «Электронное правительство» (Республика Беларусь, 2011), Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации (2008).*

### **Реализация полномочий государства в электронном виде: «государственное электронное правительство»**

Именно в рамках описанного выше подхода разрабатывались государственные программы, законы и нормы, связанные с внедрением электронного правительства в Республике Беларусь (*Приложение 2. Основные нормативные акты республики беларусь, имеющие отношение к реализации проектов электронного правительства*).

В этих документах основное внимание сосредотачивалось на создании электронной общегосударственной распределенной системы управления документами и процессами их обработки, требованиям к сайтам государственных учреждений, регламентации административных процедур и пр. «Государствоцентричный» и технократический подходы в проектах создания элементов электронного правительства, становятся очевидными при анализе приоритетов в данной области, зафиксированных в программах информатизации (Таблица 5).

Информатизация – организационный, социально-экономический и научно-технический процесс, обеспечивающий условия для формирования и использования информационных ресурсов и реализации информационных отношений; информационные отношения – отношения, возникающие при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, пользовании информацией, защите информации, а также при применении информационных технологий [Палата представителей (2008)]

**Таблица 5. Приоритеты информатизации в области государственного управления в 1999-2010.**

<b>Концепция информатизации [Президент, 1999]</b>	<b>«Электронная Беларусь» [Совет Министров, 2002]</b>
<p>Обеспечение прав, технических и экономических возможностей доступа к информационным ресурсам для всех категорий пользователей</p> <p>Обеспечение формирования государственных информационных ресурсов путем создания эффективной сети сбора и накопления информации, системы стандартизации, сертификации и контроля качества информационных продуктов и сетей;</p> <p>Обеспечение информационной безопасности государства, юридических и физических лиц, защита от недостоверной информации, охрана коммерческой тайны и государственных секретов, защита персональных данных;</p> <p>Контроль за эффективностью осуществления информатизации государственных учреждений и расходованием бюджетных средств на эти цели.</p>	<p>Развитие телекоммуникационной инфраструктуры и создание пунктов доступа к открытым информационным системам</p> <p>Создание общегосударственной информационной системы, предназначенной для сбора, обработки и накопления информации об основных элементах социально-экономических и политических процессов в обществе и формирования соответствующего национального информационного ресурса.</p> <p>Создание общегосударственной автоматизированной информационной системы.</p> <p>Совершенствование деятельности государственных органов на основе использования ИКТ</p> <p>Совершенствование системы информационной безопасности республики с учетом Концепции национальной безопасности</p>

В результате основной характеристикой крупных реализованных проектов является ориентация государственных учреждений, прежде всего, на собственные потребности. Лучшее свидетельство этому – Единый портал государственных услуг и сайты министерств и ведомств (<http://portal.gov.by/>), где гражданин сталкивается с длинными списками административных процедур – действий уполномоченного органа, «совершаемых на основании заявления заинтересованного лица», заканчивающегося , «выдачей справки или другого документа..., либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности» [Палата Представителей, 2008-1].

Анализ подпрограммы «Электронное правительство», показывает, что, несмотря на введение такого компонента, как «предоставление электронных услуг через различные среды доступа путем использования современной сетевой инфраструктуры», главным ориентиром программы останется реализация полномочий государства в электронном виде, поскольку:

- в подпрограмме отсутствует определение государственной услуги;
- термины государственная электронная услуга, информационная услуга, административная процедура используются крайне бессистемно;
- нет упоминаний о том, что удобство и потребности граждан являются определяющими в формировании набора услуг на основе принципа «жизненных ситуаций», а не автоматизация существующих административных процедур;
- эффект реализации программы для граждан определяется только в количественных параметрах (уменьшение административной нагрузки на население и бизнес, снижение количества обращений в органы для оказания услуг, сокращение времени ожидания);
- ожидаемые результаты касаются, главным образом, государственных организаций и организаций «использующих глобальную компьютерную сеть интернет для получения от государственных органов и предоставления государственным органам информации».

### Программа без концепции

Документы, имеющие отношение к реализации компонентов электронного правительства, характеризуется не только технократизмом и ориентированностью на нужды государственных органов, но и отсутствием системной концептуализации. Так, ни один документ не дает определения важнейших с точки зрения стратегического планирования терминов «электронное правительство» и «государственная услуга». Более того, электронное правительство, с одной стороны, странным образом становится подпрограммой развития услуг в области информационных технологий, трактуемых как «разработка и продажа программных продуктов, предоставление услуг, связанных с консалтингом, внедрением и поддержкой информационных технологий, включая выполнение подрядчиком функций, связанных с поддержкой и обслуживанием информационных систем и ИТ - инфраструктуры, а также разработкой программного обеспечения «под заказ».

#### **«Электронное правительство, как этап развития белорусской системы управления»**

Брифинг с проректором по учебной работе, доктором физико-математических наук, профессором Академии управления при Президенте Республики Беларусь И.И. Ганчарёнком. «Я тоже не возьму на себя ответственность сформулировать точное определение «государственное электронное правительство». Хотя нормативно, оно в той или иной степени закреплено в Республике Беларусь. Я имею в виду принятую 9 августа 2010 года стратегию развития информационного общества в Республике Беларусь, где одно из приоритетных направлений – «электронное правительство». На мой взгляд, «электронное правительство», для общего понимания, – это концепция государственного управления, направленная на то, чтобы упростить или сделать более комфортными взаимодействие между государством и населением с одной стороны, с учётом обратной связи, и государством и бизнесом с другой стороны. А также оптимизация процессов государственного управления в соответствии с теми социально-экономическими и другими явлениями, которые происходят в настоящее время в том или ином государстве».

А, с другой – из подпрограммы «Электронное правительство» выводятся такие задачи (или их конкретизация применительно к данному направлению), как «создание системы оказания электронных услуг в области социальной защиты», «создание общедоступных электронных медицинских ресурсов», меры по «повышению уровня компьютерной грамотности государственных служащих и населения в целом», «совершенствование системы взаимодействия государства и бизнеса в сфере информатизации» и т. п. [Совет Министров, 2011].

Отмеченные выше концептуальные недостатки не позволили авторам подпрограммы



сформулировать приоритеты и критерии оценки системного эффекта реализации подпрограммы. Такая первоочередная задача «реализации мероприятий подпрограммы», как «завершение работ по созданию и развитию базовых компонентов инфраструктуры электронного правительства и формированию государственной системы предоставления электронных услуг» (даже с учетом последующих уточнений) слишком абстрактна, чтобы рассматриваться в качестве приоритетной.

Не менее проблематичны и определенные в подпрограмме основные линии разработки системы мониторинга и прогнозирования в данной сфере. Это касается, прежде всего, индекса электронного правительства ООН (с подиндексом веб-услуг). Во-первых, показатель в мировом рейтинге мало что дает для точного анализа ситуации в стране и выявления специфических проблем и приоритетов. Во-вторых, рейтинг составляется на основе весьма ограниченного круга показателей. В частности, подиндекс веб-услуг вычисляется по оценке всего лишь шести ресурсов (правительство и пять министерств: здравоохранения, образования, социального обеспечения, труда и занятости, финансов). Очевидно, что этого совершенно недостаточно для адекватного понимания ситуации в стране.

Описанные выше аспекты политики информатизации (технократический подход, ориентация на нужды государства, отсутствие комплексной концепции) определяют специфику стратегического планирования в области электронного правительства в Беларуси, которая вступает в серьезные противоречия с концепциями максимизации трансформационного эффекта информационно-коммуникационных технологий. Преодоление инерции информатизации – залог перемещения страны в кластер последователей, а затем и лидеров в области реализации проекта электронного правительства.

## 5. Подпрограмма “Электронное правительство” опубликована - что дальше?

*Разработка целостной концепции электронного правительства с акцентом на оказании услуг гражданам, обеспечении нормативной базы, формировании открытого ресурса для расширения экспертной сети, организации публичного контроля как эффективного мониторинга на основе международных методик, учитывающих качественные характеристики электронного правительств, позволят создать условия для преодоления инерции информатизации и, следовательно, для разработки и осуществления эффективных проектов.*

В Беларуси пройден значительный путь внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Публикация стратегии создания электронного правительства в качестве подпрограммы «Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий», с одной стороны, свидетельствует об осознании необходимости интегрированного подхода, а с другой – о сохранении технократического и «государствотричного» подходов, заложенных «политикой информатизации».

**В такой ситуации дальнейшее продвижение невозможно без разработки концепции и системного проекта электронного правительства, соответствующих успешным моделям мировой практики.**

В основе этих моделей лежат следующие принципы:

- электронное правительство радикально меняет отношения между государством (и саму его суть) и гражданами, которые рассматриваются как клиенты, заслуживающие уважения и доверия;
- электронное правительство требует установления равноправных партнерских отношений между государством и гражданами;
- переход от модели разрозненных министерств к полностью интегрированному правительству [Бунчук, Петров, 2007].

Поэтому в белорусском контексте концепция правительства, ориентированного на граждан, наряду с задачами развития инфраструктуры, создания государственных информационных систем и ресурсов, должна включать:

- четкое определение электронного правительства как основу видения того, что планируется достигнуть;
- приоритеты и деление целей на кратко- и долгосрочные (это особенно важно, учитывая сложность задач, поставленных в подпрограмме «Электронное правительство»);
- раздел, посвященный изучению потребностей и действиям по формированию спроса со стороны граждан и бизнеса на электронные услуги государства;
- определение приоритетных групп услуг, подлежащих переводу в электронную форму, и задачу их интеграции до уровня жизненных эпизодов и бизнес-ситуаций;
- вопросы модернизации исполнения функций государства в области контроля, надзора, прогнозирования, регулирования в рамках формирования электронного правительства;
- удобство предоставления услуг и их эффективность с точки зрения граждан и бизнеса в качестве базовых критериев оценки электронного правительства;
- национальный стандарт медиа грамотности граждан, в том числе государственных служащих, гармонизированный с международными стандартами;

- четкое определение направлений стратегического партнерства с представителями гражданского общества и бизнес сообщества.

Следующий шаг - **обеспечение нормативной базы, соответствующей ориентированной на граждан концепции электронного правительства**. Необходимо подробное исследование существующего законодательства с последующей разработкой рекомендаций и поправок, снимающих правовые барьеры для реализации такой концепции. Хотя уже сейчас очевидно, что первоочередными в этой связи являются:

- нормативно закрепленные определения терминов «электронное правительство» и «государственная услуга»;
- разработка проекта закона об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов;
- подписание Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

### **Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Страсбург,**

28 января 1981 г.) (с изменениями от 15 июня 1999 г.)

Статья 5. Требования, предъявляемые к данным

Персональные данные, проходящие автоматическую обработку:

- a. должны быть получены и обработаны добросовестным и законным образом ;
- b. должны накапливаться для точно определенных и законных целей и не использоваться в противоречии с этими целями;
- c. должны быть адекватными, относящимися к делу и не быть избыточными применительно к целям , для которых они накапливаются;
- d. должны быть точными и в случае необходимости обновляться;
- e. должны храниться в такой форме , которая позволяет идентифицировать субъектов данных не дольше , чем этого требует цель , для которой эти данные накапливаются .

Статья 8. Дополнительные гарантии для субъекта данных

Любому лицу должно быть предоставлено право:

- a. быть осведомленным о существовании автоматизированной базы персональных данных , о ее главных целях , а также о контролере базы данных , его месте жительства либо юридическом адресе ;
- b. периодически и без излишних затрат времени или средств обращаться с запросом о том , накапливаются ли в автоматизированной базе данных касающиеся его персональные данные , и получать информацию о таких данных в доступной форме;
- c. требовать уточнения или уничтожения таких данных , если они были обработаны с нарушением положений национального права , реализующих основные принципы , изложенные в статьях 5 и 6 настоящей Конвенции ;
- d. прибегнуть к судебной защите нарушенного права , если его запрос либо требование о предоставлении информации, уточнении или уничтожении данных, упомянутые в пунктах b и c настоящей статьи, не были удовлетворены.

Продуктивным точки зрения реализации комплексного подхода к созданию электронного правительства могло бы стать принятие отдельного закона об электронном правительстве для объединения нескольких связанных вопросов в едином документе.

Разработка концепции и соответствующего законодательства позволит приступить к **формированию системы услуг для граждан**, основанной на классификации пользователей, требованиях к услугам с точки зрения пользователей, общих принципах предоставления услуг (классификация услуг, иерархия требований, приоритеты).

В Беларуси пока не существует общедоступной базы знаний, содержащей подробный



анализ результатов и причин, успехов и проблем реализации проектов, коллекцию опыта и практики решений в области электронного правительства. Поэтому задачей является **создание открытого, регулярно пополняемого и адаптируемого по потребностям тематического ресурса**, включающего упорядоченный тезаурус терминологии, основные направления мониторинга и оценки, анализ результатов, обсуждение перспектив, обозначение ключевых факторов успеха и т.п. Это позволит:

- более активно привлекать к разработке концепции и проектов электронного правительства специалистов и экспертов в области социогуманитарных наук и административного управления, обеспечить для них возможность заблаговременного, полноценного, открытого и официального участия в разработке концепции и проектов;
- уделить внимание вопросу управления и обмена знаниями и обобщения лучших практик в области электронного правительства, в частности, путем создания сети компетенции в данной сфере;
- организовать проведение регулярных тематических мероприятий для граждан и выявлять реальный спрос на услуги электронного правительства.

Поскольку создание и развитие электронного правительства – это непрерывный процесс совершенствования государственного управления, особое значение приобретает его оценка и мониторинг, позволяющие отслеживать тенденции и оценивать эффективность тех или иных проектов. Позиция в международном рейтинге и соответствие заложенным в проектах количественным показателям, как это обозначено в подпрограмме «Электронное правительство», вряд ли могут обеспечить решение сформулированной выше задачи. Альтернатива этому – определение специфических задач и исполнителей мониторинга с учетом существующих финансовых, институциональных и прочих ограничений.

Для обеспечения эффективности и сохранения ориентации на нужды граждан необходимо проводить:

- 1) мониторинг электронной зрелости (Приложение 3. Структура индекса «электронная зрелость граждан»);
- 2) мониторинг приоритетности услуг электронного правительства [Пример: Абрамчев, 2011];
- 3) мониторинг потребностей государственных органов в автоматизации деятельности и уровень готовности к оказанию услуг в электронной форме [Пример: Центр содействия, 2009];
- 4) экспертные опросы [Пример: Центр содействия, 2009-1];
- 5) рейтинг развития электронного правительства по областям [Пример: Комиссия Совета Федерации, 2010];
- 6) систематический мониторинг правительственных сайтов [Пример: Институт развития свободы информации, 2011];
- 7) мониторинг качества предоставления государственных услуг в электронном виде [Пример: Департамент госрегулирования, 2010];
- 8) мониторинг удовлетворенности пользователей [Пример: Лоринч, 2009]/

## Общественный мониторинг официальных сайтов органов власти

Институт развития свободы информации с 2004 года на регулярной основе проводит мониторинг официальных сайтов органов власти. Мы считаем, что официальные сайты органов власти - это самое эффективное средство получения информации об их деятельности и обеспечения доступа к ней 24 часа в сутки 7 дней в неделю. С 2010 года все исследования организации проводятся с помощью автоматизированной системы экспертного мониторинга EXMO, разработанной IT-специалистами Института. Система позволила усовершенствовать рабочие процессы, обеспечила возможность прямого контакта исследователей и чиновников, упростила для обеих сторон возможность слежения за ходом мониторинга.

С помощью системы АИС EXMO представители органов власти могут увидеть свои "оценки" до подведения итогов мониторинга - в ходе специального Периода взаимодействия, - отреагировать на замечания экспертов и вовремя произвести изменения на своих официальных сайтах, повлияв на конечную оценку в исследовании.

В свою очередь все пользователи сети Интернет с помощью АИС EXMO могут ознакомиться с результатами законченных циклов мониторинга - вся информация опубликована для Вас в свободном доступе.

Вход в АИС EXMO: <http://exmo.svobodainfo.org/>

Такой многоаспектный мониторинг реализации проектов электронного правительства возможен благодаря активному привлечению ресурсов неправительственных организаций. Например, в Российской Федерации, к решению данной задачи подключены некоммерческие партнерства «Центр содействия и консультирования в области создания электронного правительства региона», Институт развития свободы информации и др. организации. Кроме того, организованный с помощью неправительственных акторов мониторинг с открытыми и общедоступными результатами является

- не переменным условием эффективного публичного контроля за ходом выполнения программ и результатами реализации проектов;
- средством привлечения внимания общественности и, следовательно, стимулирования спроса на электронное взаимодействие с государственными органами.

## 6. Заключение

В Республике Беларусь успешно идет процесс внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур. Однако технократический подход, ориентация на нужды государства, определяющие специфику «политики информатизации» в Беларуси, вступают в серьезные противоречия с концепциями максимизации трансформационного эффекта проектов «электронного правительства». Свидетельством этого стал тот факт, что, несмотря на значительные достижения в области развития инфраструктуры, государственных информационных систем и ресурсов, в стратегическом отношении страна сместилась с позиции «последователя» в 2008 году на позицию «догоняющей» в 2010 году. Проблема усугубляется тем, что недавно принятая подпрограмма «Электронное правительство», несмотря на обновленную риторику, связанную с введением понятия «информационное общество», во многом сохраняет «государствоцентричный» подход.

**В этой ситуации необходимыми шагами для преодоления инерции информатизации, а, следовательно, и для осуществления эффективных проектов, являются:**

- **разработка целостной концепции электронного правительства с акцентом на оказании услуг**

**гражданам,**

- **обеспечение нормативной базы,**
- **формирование открытого ресурса для расширения экспертной сети,**
- **организация публичного контроля как эффективного мониторинга на основе международных методик, учитывающих качественные характеристики электронного правительств.**

Концепция правительства, ориентированного на граждан, наряду с задачами развития инфраструктуры, создания государственных информационных систем и ресурсов, должна включать:

- четкое определение электронного правительства как основу видения того, что планируется достигнуть;
- приоритеты и деление целей на кратко- и долгосрочные (это особенно важно, учитывая сложность задач, поставленных в подпрограмме «Электронное правительство»);
- раздел, посвященный изучению потребностей и действиям по формированию спроса со стороны граждан и бизнеса на электронные услуги государства;
- определение приоритетных групп услуг, подлежащих переводу в электронную форму, и задачу их интеграции до уровня жизненных эпизодов и бизнес-ситуаций;
- вопросы модернизации исполнения функций государства в области контроля, надзора, прогнозирования, регулирования в рамках формирования электронного правительства;
- удобство предоставления услуг и их эффективность с точки зрения граждан и бизнеса в качестве базовых критериев оценки электронного правительства;
- национальный стандарт медиа грамотности граждан, в том числе государственных служащих, гармонизированный с международными стандартами;
- четкое определение направлений стратегического партнерства с представителями гражданского общества и бизнес сообщества.

С целью обеспечения нормативной базы, соответствующей концепции электронного правительства, ориентированной на граждан, необходимо в качестве первоочередных мер

- ввести нормативно закреплённые определения терминов «электронное правительство» и «государственная услуга»;
- разработать проект закона об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов;
- подписать Конвенцию Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

Качество проектов электронного правительства в значительной степени будет зависеть от того, удастся ли

- создать открытый, регулярно пополняемый тематический ресурс и открытую экспертную сеть, что позволит, прежде всего, более активно привлекать к разработке концепции и проектов специалистов и экспертов в области социогуманитарных наук и административного управления, а также обеспечить для них возможность заблаговременного, полноценного, открытого и официального участия в разработке концепции и проектов;
- разработать адекватные системы оценки и мониторинг, позволяющие отслеживать процесс и оценивать эффективность тех или иных проектов с точки зрения граждан.

## 6. Библиография

1. Абрамычев В. (2011) Методология оценки приоритетности перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид. Доступно через: <http://www.rusg2c.ru/content/методология-оценки-приоритетности-перевода-государственных-и-муниципальных-услуг-в-электронный-вид>
2. Бунчук М.А, Петров О. В. (2007) Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: международный опыт и рекомендации. Информационное общество (1-2) с. 36-39. Доступно через: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/29b41c2d359d2b71c3257456004015cf>
3. Бунчук М.А.(2007) Концепция формирования электронного правительства в РФ до 2010 года в свете международного опыта. Доступно через: [www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/MBunchuk\\_Sept\\_27.ppt](http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/MBunchuk_Sept_27.ppt)
4. Гребнев, Е. (2010) Открытие данных о государстве становится новым трендом. Доступно через <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2010/articles/articles2.shtml>
5. Данилин А. (2004) Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». Москва: Инфра
6. Департамент госрегулирования в экономике Минэкономразвития РФ. Методика мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (проект) (2010, октябрь, 13) Доступно через: <http://www.gosbook.ru/node/10565>
7. Дрожжинов В. Мониторинг услуг электронного правительства (2010). Москва: МОО Информация для всех. Доступно через: <http://www.iatp.am/economics/egov/it%20government.pdf>
8. Забродская К., Кононов А., Секлицкий О. (2010) Анализ развития государственных е-услуг. Вестник связи (1) Доступно через [http://www.mpt.gov.by/File/2010\\_1/IO-Kononov%281%29.pdf](http://www.mpt.gov.by/File/2010_1/IO-Kononov%281%29.pdf)
9. Иванова Г. (2008) Электронные правительства: потенциал и практическое использование. Москва: Знание, 2008
10. Институт развития свободы информации (2011) Мониторинг. Доступно через: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/6>
11. Кулик А. (2011) Создание «Электронного правительства»: в чем ключевые факторы успеха? Доступно через: <http://ehronika.wordpress.com/2011/01/21/создание-«электронного-правительства/>
12. Лоринч Б., Колклаф Г., Тинхолтом Д и др. (2009) Более умное, быстрое, лучшее электронное правительство. Брюссель: Главный директорат Еврокомиссии по технологиям информационного общества и СМИ. Доступно через: [http://www.rusg2c.ru/system/files/egov\\_benchmark\\_2009\\_rus\\_v2.pdf](http://www.rusg2c.ru/system/files/egov_benchmark_2009_rus_v2.pdf)
13. Маламуд К. (2010). Десять правил для радикалов. Доступно через <http://notabenoit.com/book/20470/66892/>
14. Палата Представителей, Совет Республики (2008) Закон Республики Беларусь N 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». Минск. Доступно через: [pravovy.info/Законодательство\\_Беларуси/part03/akt03711.htm](http://pravovy.info/Законодательство_Беларуси/part03/akt03711.htm)
15. Палата Представителей, Совет Республики (2008-1) Закон Республики Беларусь №433-з «Об основах административных процедур» Минск. Доступно через: <http://www.yurist.by/ob-osnovah-administrativnyh-procedur-0>
16. Петров О. (2010) Gov 2.0: Новый этап развития электронного правительства и роль Всемирного банка Доступно чрез: <http://www.gosman.ru/content/012.pdf>
17. Петров О.В Стратегия электронного правительства в России: на пути к эффективному государству, ориентированному на граждан (2007). Доступно через: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/b947e2ada21505a6c3257456002e2977>
18. Правительство Российской Федерации. (2008). Постановление № 632-р Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Москва: Доступно через <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/egovconc.pdf>
19. Президент Республики Беларусь (1999) Указ № 195 О некоторых вопросах информатизации в Республике Беларусь. Минск: Доступно через: [pravovy.info/Законодательство\\_Беларуси/part28/akt28701.htm](http://pravovy.info/Законодательство_Беларуси/part28/akt28701.htm) (Концепция государственной политики в области информатизации (1999))
20. Комиссия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по информационной политике, Некоммерческое партнерство «Центр содействия и консультирования в области создания



электронного правительства региона», Санкт-Петербургский государственный университет информационных технологий, механики и оптики Центр технологий электронного правительства (2010) Рейтинг уровня использования технологий электронного правительства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации 2009. Доступно через: [gosbook.ru/system/files...2011/04/06...20091.pdf](http://gosbook.ru/system/files...2011/04/06...20091.pdf)

21. Совет Министров Республики Беларусь, (2002). Постановление № 1819 О государственной программе информатизации Республики Беларусь на 2003-2005 и на перспективу до 2010 ода «Электронная Беларусь». Минск: Доступно через: <http://www.pravo.by/WEBNPA/text.asp?RN=C20201819>

22. Совет Министров Республики Беларусь, (2010). Постановление № 1174 О стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года (5/32317). Минск: Доступно через:

<http://www.pravo.by/pdf/2010-197/2010-197%28010-023%29.pdf>

23. Совет Министров Республики Беларусь, (2011). Постановление №384. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий. Минск: Доступно через

<http://www.mpt.gov.by/File/Natpr/Natpr.pdf>

24. Тапскотт, Д. (1999) Электронно-цифровое общество. Москва: Рефл-бук

25. Центр содействия и консультирования в области создания электронного правительства региона” (НП ЦСК ЭПР). (2009). Исследование потребностей органов социальной защиты населения в автоматизации деятельности и уровня готовности к оказанию услуг в электронной форме. Москва: Доступно через

<http://www.egov-reg.ru/index.php/research/75-soczashita>

26. Центр содействия и консультирования в области создания электронного правительства региона” (НП ЦСК ЭПР). (2009) Анкета экспертного опроса Электронное правительство: достижения, проблемы и перспективы Москва: Доступно через <http://www.egov-reg.ru/index.php/test/category/7-anketa> (Центр содействия, 2009-1)

27. Электронное правительство, как этап развития белорусской системы управления: интернет-видеобрифинг с прокурором по учебной работе, доктором физико-математических наук, профессором Академии управления при Президенте Республики Беларусь Игорем Ивановичем Ганчарёнком. (2011, июль 26). Доступно через

[http://forum.soyuz.by/forum/index.php?PAGE\\_NAME=read&FID=7&TID=12336&MID=s](http://forum.soyuz.by/forum/index.php?PAGE_NAME=read&FID=7&TID=12336&MID=s)

28. Al-Hashmi, A., Darem A. (2008) Understanding Phases of E-government Project. New Delhi: Retrieved from [http://www.csi-sigegov.org/emerging\\_pdf/17\\_152-157.pdf](http://www.csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf)

29. Di Maio, A; Baum, C; Keller, B; Kreizman, G; Pretali, M & Seabrook, D (2002) Framework for Egovernment strategy assessment: strategic analysis report 8 March 2002. Stamford, Ct, Gartner.

30. Fing, D. (2010). Open Public Data Future Scenarios. Retrieved from

<http://www.slideshare.net/slidesharefing/open-public-data-future-scenarios>

31. Grnlund, . (2007) The hidden e Government revolution – why e Participation is the key to success in e Government in the (near) future. In EuroSpace (ed) e Governance: Communication Concertation Cooperation, pp 136 145. EuroSpace S.r.l

32. Heeks R.(2002). Reventing government in the information age. International practice in IT enabled public sector reform. New York: Routledge

33. Tauberer, J. (2009). Open Data is Civic Capital: Best Practices for «Open Government Data (рус перевод «Открытые данные - это общественный капитал: Практические рекомендации для «Открытых государственных данных»). Доступно через

<http://translated.by/you/open-data-is-civic-capital-best-practices-for-open-government-data/into-ru/trans/>

34. Traunm ller R (2009) E-Governance – Some Challenges Ahead: Social Media Spurring Participation. Retrieved from <http://edem2009.ocg.at/files/traunmueller.pdf>

35. UN Division for Public Economics and Public Administration (UNDESA), American Society for Public Administration (ASPA). (2001) Benchmarking e-government: a global perspective- assessing the progress of UN member states. Geneva: Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf>

36. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and the Civic Resource Group (CRG). (2003) UN Global e-government survey. New York: Retrieved from



<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>003

37. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), UN Division for Public Administration and Development Management. (2004). UN Global e-government readiness report 2004 towards access for opportunity. New York: Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>

38. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), UN Division for Public Administration and Development Management. (2005). UN Global e-government readiness report 2005 from e-government to e-inclusion (UNPAN/2005/14). New York: Retrieved from

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>

39. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), UN Division for Public Administration and Development Management. (2008). United Nations e-government survey 2008. From e-government to connected governance (ST/ESA/PAD/SER.E/112). New York: Retrieved from

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

40. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). (2010). United Nations e-government survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis (ST/ESA/PAD/SER.E/131). New York: Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>

41. UN Development Programme (UNDP). (1997) Governance for Sustainable Human Development, A UNDP policy paper. Geneva: Retrieved from

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

42. UN, World Summit on Information Society. (2005). Tunis agenda for information society (WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E). Retrieved from <http://www.intgovforum.org/mandate.htm>

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Подпрограмма «Электронное правительство» (Республика Беларусь) и концепция формирования электронного правительства Российской Федерации

	Подпрограмма «Электронное правительство» [Совет Министров, 2011]	Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации, 2008]
<b>Определяющий концепт</b>	<p>Услуги в области информационных технологий - разработка и продажа программных продуктов, предоставление услуг, связанных с консалтингом, внедрением и поддержкой информационных технологий, включая выполнение внешним подрядчиком функций, связанных с поддержкой и обслуживанием информационных систем и ИТ-инфраструктуры, а также разработкой программного обеспечения под заказ.</p> <p>Информационные отношения – отношения, возникающие при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, пользовании информацией, защите информации, а также при применении информационных технологий.</p> <p>Информационная услуга – деятельность по осуществлению поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации а также защиты информации (закон об информатизации)</p>	<p>Электронное правительство</p> <p>Под электронным правительством в Концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов</p>

	Подпрограмма «Электронное правительство» [Совет Министров, 2011]	Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации, 2008]
<b>Контекст</b>	Создание условий для ускоренного развития информационных технологий: ускоренное развитие услуг в области информационных технологий, способствующих повышению качества и эффективности информационных отношений населения, бизнеса и государства, в том числе формирование государственной системы оказания электронных услуг	Применения ИКТ в госуправлении и административной реформы Концепция основывается на Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 года № 1244-р, а также на Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005года № 1789-р.
<b>Цели</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение эффективности реализации основных государственных функций на основе создания и развития государственной системы оказания электронных услуг посредством совершенствования управленческих бизнес-процессов и административных процедур с использованием ИКТ;</li> <li>• создание новых и развития существующих ГИР;</li> <li>• предоставление электронных услуг через различные среды доступа путем использования современной сетевой инфраструктуры;</li> <li>• переход на электронный документооборот и технологии дистанционного межведомственного взаимодействия.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг;</li> <li>• упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания;</li> <li>• снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг;</li> <li>• внедрение единых стандартов обслуживания граждан;</li> <li>• повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;</li> <li>• повышение качества административно-управленческих процессов;</li> <li>• совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления;</li> <li>• обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства</li> </ul>

	Подпрограмма «Электронное правительство» [Совет Министров, 2011]	Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации, 2008]
<b>Задачи</b>	<p>Завершение работ по созданию и развитию базовых компонентов инфраструктуры электронного правительства и формированию государственной системы предоставления электронных услуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ОАИС, интегрирующая ГИР в целях предоставления электронных услуг, включая развитие портала электронных услуг;</li> <li>• государственная система управления открытыми ключами;</li> <li>• система идентификации физических и юридических лиц;</li> <li>• система формирования и хранения ГИР, используемых при оказании электронных услуг, включая регистр населения Республики Беларусь, на основе которого будет создана единая система идентификации граждан;</li> <li>• платежный шлюз в интеграции с единым расчетным информационным пространством, посредством которого будут осуществляться платежные транзакции через портал ОАИС;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• развитие и широкое применение в деятельности органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа организаций и граждан к информации о деятельности органов государственной власти, основанных на использовании современных информационно-коммуникационных технологий;</li> <li>• предоставление государственных услуг с использованием многофункциональных центров и сети Интернет на основе создания единой инфраструктуры обеспечения межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами;</li> <li>• создание защищенной системы межведомственного электронного документооборота;</li> <li>• внедрение ведомственных информационных систем планирования и управленческой отчетности в рамках создания единой государственной системы контроля результативности</li> </ul>
<b>Задачи</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• единая защищенная среда информационного взаимодействия республиканских и местных органов государственного управления</li> </ul>	<p>деятельности органов государственной власти по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль за использованием государственных информационных систем</li> </ul>

	Подпрограмма «Электронное правительство» [Совет Министров, 2011]	Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации, 2008]
<b>Приоритеты</b>	Не сформулированы	1. Развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования информационно-коммуникационных технологий 2. Предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий
<b>Управление</b>	«Общая координация деятельности по реализации Национальной программы осуществляется Межведомственной комиссией по вопросам информатизации в Республике Беларусь Заказчиком – координатором Национальной программы является Минсвязи в лице Департамента информатизации Минсвязи»	«Координацию деятельности по формированию в Российской Федерации электронного правительства осуществляет Правительственная комиссия по проведению административной реформы»
<b>Оценка социально-экономической эффективности формирования электронного правительства</b>	«Общая координация деятельности по реализации Национальной программы осуществляется Межведомственной комиссией по вопросам информатизации в Республике Беларусь Заказчиком – координатором Национальной программы является Минсвязи в лице Департамента информатизации Минсвязи»	1. Снижение трудозатрат органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне до 50 процентов; 2. Уменьшение административной нагрузки на организации и граждан, связанной с представлением в органы государственной власти необходимой информации, 3. Снижение количества обращений граждан в органы государственной власти для оказания услуг и сокращение времени ожидания за счет повышения оперативности взаимодействия органов государственной власти на основе информационно-коммуникационных технологий исходя из принципов «одного окна», что, по экспертным оценкам, позволит в масштабах страны получить ежегодную экономию до 10 млрд. рублей; 4. Обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами своих конституционных прав и обязанностей за счет создания

	Подпрограмма «Электронное правительство» [Совет Министров, 2011]	Концепция формирования электронного правительства Российской Федерации Правительство Российской Федерации, 2008]
<b>Оценка социально-экономической эффективности формирования электронного правительства</b>		<p>новых и модернизации действующих ведомственных сайтов в сети Интернет, развития их информационного наполнения и функциональных возможностей, а также обеспечение тематического доступа к размещаемой на них информации через специализированную информационную систему «Правительственный портал»;</p> <p>5. Повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на управление за счет создания соответствующих ведомственных информационно-аналитических систем;</p> <p>6. Повышение спроса на информационно-коммуникационные технологии со стороны органов государственной власти и, как следствие, рост отечественного производства их до 10 процентов в год за счет повышения готовности и мотивации работников органов государственной власти к использованию современных информационно-коммуникационных технологий в своей деятельности, а также за счет содействия разработке и обоснованию ведомственных программ и проектов информатизации;</p> <p>7. Развитие национальной инфокоммуникационной инфраструктуры и обеспечение информационного единства страны за счет формирования единой телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд и подключения к ней государственных органов на всей территории Российской Федерации</p>
<b>Ожидаемые результаты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Итоговый индекс готовности к электронному правительству ООН</li> <li>• Индекс веб-услуг ООН</li> <li>• Доля организаций, использующих технологию ЭЦП,</li> <li>• Доля организаций, использующих глобальную компьютерную сеть Интернет для получения от государственных органов и предоставление государственным органам информации,</li> <li>• Доля ГИР, интегрированных посредством ОАИС, в общем объеме ГИР, использующихся для оказания электронных услуг,</li> <li>• Доля государственных органов, пользующихся услугами специализированных организаций по эксплуатации информационных систем.</li> </ul>	

# ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Основные нормативные акты Республики Беларусь, имеющие отношение к реализации проектов электронного правительства

Указ Президента Республики Беларусь № 708 «О проведении электронных аукционов» (2010)	Указ Президента Республики Беларусь № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (2010)	Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 67 о составе государственных информационных ресурсов, порядке их формирования и пользования (2009)	Указ Президента Республики Беларусь № 200 Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан (2008)	Закон об основах административных процедур взаимодействия с заявителями граждан (2008)	Директива Президента Республики Беларусь № 2 О дальнейшей децентрализации государственного аппарата (2008)	Закон об электронном документе и электронной цифровой подписи (2009)	Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года (2010)	Постановление Совета Министров № 645 О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций	Проект нового закона об обращениях граждан (2011)	Закон об информации, информатизации и защите информации (2008)	Новая редакция закона о связи (2006)	Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий (2011)
Закон об электронном документе (2000)	Концепция информатизации (1999)	Постановление Совета Министров № 92 О размещении официальной информации о Республике Беларусь в глобальной компьютерной сети "Интернет" (1997)	Закон об обращениях граждан (1997)	Закон об информации (1995)	Закон о связи (1994)	Программа информатизации «Электронная Беларусь 2003-2010	Программа информатизации 1991-2000					



# ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Структура индекса “электронная зрелость граждан”

Индекс электронной зрелости граждан	Подиндекс	Критерии	Статистика
	<p><b>Готовность граждан к взаимодействию</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• низкие барьеры для роста понимания и использования</li> <li>• высокий интерес</li> <li>• доверие к работе в интернете</li> <li>• доверие к специалистам</li> <li>• доступность по стоимости</li> </ul> <p>Осведомленность о преимуществах</p> <p>Оснащенность средствами доступа</p>	<p>Количество людей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• не воспринимающих выгоды;</li> <li>• не доверяющих уровню безопасности;</li> <li>• обеспокоенных уровнем безопасности;</li> <li>• не доверяющих уровню квалификации;</li> <li>• рассматривающих стоимость как барьер</li> </ul> <p>Процент людей, позитивно воспринимающих интернет и стремящихся его применять</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• процент семей, имеющих дома персональный компьютер;</li> <li>• процент граждан, имеющих мобильные телефоны;</li> <li>• процент людей, имеющих цифровое телевидение;</li> <li>• количество пунктов бесплатного общественного доступа в сети интернет;</li> <li>• процент использования пластиковых карт;</li> <li>• процент семей/граждан, использующих цифровые персональные помощники</li> </ul>
	<p><b>Понимание и использование интернета гражданами.</b> Уровень использования. Степень широты и разнообразия способов использования</p>	<p>Уровень использования</p> <p>Цифровое равенство</p> <p>Интерактивные транзакции</p> <p>“Продвинутое” использование</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• процент семей с доступом к сети интернет;</li> <li>• процент пользователей интернета;</li> <li>• процент пользователей, имеющих широкополосный доступ;</li> <li>• процент пользователей мобильного доступа в интернет;</li> <li>• частота использования;</li> <li>• продолжительность пользования (часов в неделю)</li> </ul> <p>Использование:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• низкий и высокий доход;</li> <li>• распределение по возрасту;</li> <li>• мужчины и женщины;</li> <li>• город и сельские районы (столица и регионы)</li> </ul> <p>Процент граждан, использующих интернет для:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• доступа к электронной почте;</li> <li>• онлайн-покупок;</li> <li>• онлайн-банкинга;</li> <li>• онлайн-поиска работы</li> </ul> <p>Процент граждан, имеющих сайты или ресурсы 2.0</p>
	<p><b>Воздействие на граждан.</b> Изменение поведения, стиля жизни или стандартов жизни среди граждан, вовлеченных в электронную экономику</p>	<p>Воздействие на методы коммерции и на структуру расходов</p> <p>Воздействие на население</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• онлайн-расходы потребителей на душу населения;</li> <li>• офлайн-корзина цен по отношению к онлайн-корзине</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• процент граждан, использующих телеработу;</li> <li>• рост рабочих мест, связанных с информационными технологиями</li> </ul>

[Дрожиннов 2010, адаптировано]



---

Владимир Ковалкин, Артур Юдицкий

# **СИСТЕМА НАЙМА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ



# 1. Резюме

Основной темой данной работы является анализ текущей ситуации касательно действующего законодательства и реальной практики найма на государственную службу исполнителей и руководителей среднего звена в Республике Беларусь, разработка рекомендаций по исправлению сложившихся официальных и неофициальных процедур.

Исследователи пришли к выводу, что закрытость и непрозрачность системы найма на государственную службу в Республике Беларусь является главным образом результатом действия двух основных факторов. Во-первых, это несовершенство действующего законодательства, в котором недостаточно детально прописаны необходимые инструкции и административные процедуры, что оставляет большую свободу для интерпретаций положений законодательства. Во-вторых, это традиции советской авторитарной бюрократической системы, которые в значительной мере повлияли и на формирование системы найма государственных служащих в современной Беларуси.

Целью предлагаемых реформ является переход от кланового, основанного на личных и семейственных связях, подхода при найме на государственную службу к современной рациональной бюрократии.

Достижение планируемых результатов предполагается, во-первых, за счет развития прозрачности, подотчетности и контроля, как со стороны гражданского общества, так и государственных контролирующих структур, во вторых, за счет исправления и дополнения действующего законодательства. В результате предложенных мер в Республике Беларусь должна быть сформирована профессиональная, прозрачная и рациональная система найма на государственную службу. Принимаемые меры позволят ослабить влияние личных факторов при найме государственных служащих, сделать процесс найма соответствующим не только букве, но и духу закона.

## 2. Содержание проблемы и ее описание

В Республике Беларусь профессиональная государственная служба как политический институт начала складываться после октябрьской революции 1917 года, когда к власти пришла коммунистическая партия, в условиях культурного и политического авторитаризма, а позднее и «сталинского» тоталитаризма. Основной ориентацией государственной администрации была служба КПСС и ее ЦК. Государственная бюрократия была свободна от контроля со стороны общества, а все бюрократы в обязательном порядке были членами КПСС. Характерными чертами бюрократии были: жесткость и сложная иерархичность в принятии решений; возможность принятия решений замыкалась на верху командной структуры; властные полномочия происходили скорее от персональных связей отдельных чиновников, чем от их заслуг; жесткое законодательство повсеместно подрывалось вертикально организованным патронажем. Глубокие корни имели традиции авторитарного правления «византийского типа», унаследованные от царской России, а также структурный и поведенческий консерватизм. Таким образом, традиции современной бюрократии закладывались в условиях авторитаризма, а приверженность демократическим принципам практически отсутствовала.

Традиции советской авторитарной бюрократической системы в значительной мере повлияли и на систему найма государственных служащих в современной Беларуси. Многие внешние эксперты считают систему найма на государственную службу в Республике Беларусь непрозрачной, неподконтрольной обществу и неэффективной, но эта ситуация выгодна различным внутренним акторам.

Корни проблемы лежат в текущем политическом режиме: от государственных служащих ожидают высокого уровня преданности действующему руководству РБ, а законодательство является «фасадом», скрывающим рабочую систему. Анализ нормативной базы выявил ее слабость в части регламентации процесса поиска и найма государственных служащих. Так, официальные процедуры поиска, отбора, включения в «кадровый резерв» и найма кандидатов на государственную службу носят скорее самоличный и традиционный характер, непрозрачны и неподконтрольны гражданскому обществу, выполняются только для видимости соблюдения законодательства и подгоняются под уже принятые руководителями административных решений о найме того или иного кандидата.

Какие недостатки есть в данной ситуации и как она может быть исправлена?

Основной задачей данного документа является анализ текущей ситуации касательно процедур найма на государственную службу чиновников уровня исполнителей и средних руководителей в Республике Беларусь и разработка рекомендаций по исправлению сложившихся официальных и неофициальных процедур. Достижение планируемых результатов предполагается, во-первых, за счет развития прозрачности, подотчетности и контроля, как со стороны гражданского общества, так и государственных контролирующих структур, во вторых, за счет исправления и дополнения действующего законодательства. В результате предложенных мер в Республике Беларусь должна быть сформирована профессиональная, прозрачная и рациональная система найма на государственную службу.

## 3. Цели и задачи предлагаемых реформ

Целью предлагаемых реформ системы найма на государственную службу является переход от кланового подхода, основанного на личных и семейственных связях, к современной рациональной бюрократии. Принимаемые меры позволят ослабить влияние личных факторов при найме государственных служащих, сделать процесс найма более прозрачным и соответствующим не только букве, но и духу закона.

Система найма на государственную службу должна будет приобрести формальный, процедурный и прозрачный характер. Основными критериями поступления на государственную службу станут образования, опыт, наличие заслуг, знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Особое внимание будет уделяться морально-этическим и личностно-деловым качествам претендента.

## 4. Целевые группы и стейкхолдеры

Целевые группы реформы системы найма на государственную службу – государственные служащие и руководители среднего звена, выпускники профильных ВУЗов, потенциальные кандидаты на замещение вакансий на государственной службе, гражданское общество, бизнес-сообщество, международные организации.

В силу своего политического статуса основным стейкхолдером реформы системы найма на государственную службу является Администрация Президента Республики Беларусь. Ход реализации реформы могут ускорить или затормозить Академия управления при Президенте РБ, руководители государственных органов (организаций), руководители областных исполнительных комитетов, районных администраций и некоторых управлений Минского городского исполнительного комитета, Палата представителей Национального собрания РБ.

# 5. Оценка системы найма на государственную службу в Республике Беларусь

В этом разделе будет проанализированы официальные процедуры системы найма на государственную службу и их соответствие реальной бюрократической практике.

## 3.2 Анализ действующего законодательства

Законодательная база системы найма на государственную службу разработана и принята только частично. Следует отметить, что закон «О государственной службе в Республике Беларусь»<sup>1</sup>, далее Закон, не внес значительных изменений в регулирование вопросов найма на государственную службу. В нем сохранена преемственность по отношению к нормативно-правовым актам, принятым ранее. Кроме того, многие статьи Закона не содержат необходимых инструкций для исполнителей, основные административные процедуры не детализированы и оставляют большую свободу ответственным лицам для их интерпретации и применения по своему усмотрению, на всех этапах процесса найма государственного служащего решающее значение имеет мнение руководителя органа (организации). Эта тема будет основной в данном разделе.

Рассмотрим процедуру разработки и принятия нового закона или инструкции процесса найма на государственную службу в Республике Беларусь. Согласно статье 100 Конституции Республики Беларусь одной из важных функций Национального собрания РБ (законодательного органа государства) является принятие законов. Правом на законодательные инициативы в соответствии со статьей 99 Конституции РБ (часть 1) обладают Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, а также граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. В соответствии с положением среди основных задач Администрации Президента РБ находятся следующие: обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии; обеспечение взаимодействия Президента РБ с органами законодательной, исполнительной и судебной власти; координация деятельности Академии управления при Президенте РБ. Также Администрация Президента РБ является учредителем Академии управления при Президенте РБ, и в ее основные функции входит участие в разработке и экспертизе проектов правовых актов по вопросам государственной кадровой политики. Законодательным органом является Парламент РБ, и основной его функцией является рассмотрение, принятие или отклонение проектов законов.

Процедуры найма и прохождения государственной службы регулируются нормами различных отраслей права. Так, организационные вопросы государственной службы, ее принципы, уровни, должности, их классификация и реестры регулируются и определяются конституционным и административным правом, а отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением государственно-служебных отношений, – нормами трудового и пенсионного права. В самом Законе предусмотрено, что «на отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные настоящим Законом и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь № 204-З от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (с учетом внесенных изменений)

и иного законодательства»<sup>2</sup>.

В Законе определен перечень государственных органов, занятия должностей в которых является государственной службой: Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариаты; Правительство Республики Беларусь и его Аппарат; Конституционный Суд и его Секретариат, Верховный, Высший Хозяйственный суды и их аппараты, общие и хозяйственные суды и их аппарат; Администрация Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности, Управление делами Президента Республики Беларусь, иные государственные органы, непосредственно обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь; органы Комитета государственного контроля, органы Прокуратуры, Национальный банк, Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и ее аппарат; министерства, иные республиканские органы государственного управления, их территориальные подразделения; дипломатические представительства, консульские учреждения и миссии Республики Беларусь; местные Советы депутатов и их аппараты, исполнительные и распорядительные органы и их аппараты; государственные нотариальные конторы; таможенные органы; иные государственные органы и приравненные к ним государственные организации. Действие Закона не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Закон также регулирует вопросы о создании и ведении кадровых реестров государственных должностей – системы учета государственных должностей государственных органов Республики Беларусь. Ведение кадровых реестров включает в себя как утверждение перечней государственных должностей, так и сбор, изучение данных о кандидатах на государственные должности. Законом предусмотрены кадровые реестры Главы государства, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь и кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. В соответствии с Законом, формирование сведений о кандидатах на государственные должности осуществляется Правительством Республики Беларусь, Администрацией Президента Республики Беларусь, Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь, областными и Минским городским исполнительными комитетами в соответствии с их компетенцией.

В настоящий момент процедуры создания кадровых реестров и порядка их ведения осуществляется рядом нормативно-правовых актов: Указом Президента Республики Беларусь (от 8 ноября 2001 г. № 644, от 8 ноября 2001 г. № 645, от 2 ноября 2000 г. № 577) с последующими изменениями и дополнениями, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2001 г. № 1869 с последующими изменениями и дополнениями, решением Минского городского исполнительного комитета от 4 января 2001 г. № 10, решением Минского областного исполнительного комитета от 2 декабря 2002 г. № 845 и решениями других областных исполкомов.

Статья 11 Закона регулирует вопросы присвоения классов государственным служащим и создания комиссии по присвоению классов. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. Присвоение классов осуществляется: Президентом Республики Беларусь и Премьер-министром Республики Беларусь в отношении высших должностных лиц, комиссией по присвоению классов соответствующего

<sup>2</sup> Статья №1. Закон Республики Беларусь № 204-3 от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (с учетом внесенных изменений)

государственного органа в отношении исполнителей и руководителей среднего звена. Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Комиссии по присвоению классов создаются в порядке, определяемом Президентом РБ; Правительством РБ; Палатой представителей и Советом Республики Национального собрания РБ; Центральной комиссией РБ по выборам и проведению республиканских референдумов; Верховным Судом РБ и Высшим Хозяйственным Судом РБ; Генеральной прокуратурой РБ; областными и Минским городским исполнительными комитетами; областными, Минским городским Советами депутатов; Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь для присвоения классов государственных служащих их подведомственности в соответствии со статьей 12 Закона.

В статьях 17-18 Закона упоминается резерв кадров государственных служащих. Так, в соответствии с Законом в государственных органах создается резерв кадров государственных служащих для занятия вакантных государственных должностей (за исключением должностей, занятие которых осуществляется путем избрания). В резерв кадров государственных служащих включаются граждане, принявшие участие в конкурсном отборе и рекомендованные конкурсной комиссией для зачисления в кадровый резерв, а также государственные служащие, уволенные в результате ликвидации государственного органа, сокращения численности или штата. Граждане, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами обладают преимущественным правом на занятие соответствующей государственной должности.

Однако наиболее подробно административные процедуры, связанные с ведением кадрового резерва, прописаны в указе Президента РБ от 26 июля 2004 г. № 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций», положениями которого руководствуются при исполнении своих служебных обязанностей сотрудники кадровых служб органов государственного управления. Так, в соответствии с указом, контроль его выполнения возложен на Администрацию Президента Республики Беларусь, а руководители государственных органов и иных государственных организаций несут персональную ответственность за работу с руководящими кадрами, резервом таких кадров, за его качественный состав и эффективность использования. Работа с резервом включает его формирование и контроль состояния, подготовку зачисленных в резерв работников и продвижение их по службе. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются: результаты его практической деятельности на занимаемой должности, показатели состояния трудовой и исполнительской дисциплины, обеспечения безопасного труда в возглавляемой кандидатом отрасли (сфере деятельности, государственном органе (организации) или структурном подразделении государственного органа (организации), руководимом исполнителем) и распорядительном органе на территории области, района, города, района в городе; деловые и личностные качества кандидата, его способности к предстоящей работе, потенциальные возможности; результаты тестирования и последней аттестации кандидата; отзывы лиц, непосредственно работающих с кандидатом; возраст кандидата и состояние его здоровья.

Важным положением указа является то, что состав и порядок работы конкурсной комиссии для зачисления в кадровый резерв определяются руководителем государственного органа (организации). Как мы увидим в ходе дальнейшего исследования, такое положение обеспечивает неограниченные возможности руководителям на свое усмотрение формировать кадровый резерв подчиненного ему органа (организации).

Учет резерва осуществляется путем ведения банка данных (список, электронная база). Зачисленный в резерв работник имеет право: первоочередного направления на переподго-



товку, повышение квалификации, стажировку; исполнять в установленном порядке служебные обязанности временно отсутствующих вышестоящих должностных лиц, а также руководящих работников, должности которых являются вакантными. Лица, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами на конкретную должность обладают преимущественным правом на занятие этой должности, однако включение работника в резерв не является безусловным основанием для назначения его на ту или иную должность. Таким образом, у руководителя органа или организации в соответствии с указом не возникает обязательств по найму на государственную службу кандидата из «кадрового резерва».

Важным положением рассматриваемого указа является создание «перспективного кадрового резерва». В соответствии с указом перспективный кадровый резерв – это специально сформированная группа студентов учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, и специалистов в возрасте до 31 года, имеющих лидерские и организаторские качества, способных к управленческой деятельности в государственных органах (организациях). Выдвижение кандидатов в перспективный кадровый резерв из числа студентов осуществляется руководителями учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, из числа специалистов в возрасте до 31 года – руководителями организаций, в которых они работают. Информация о лицах, включенных в перспективный кадровый резерв, представляется руководителями соответствующих государственных органов в Академию управления, которая формирует и ведет единый перспективный кадровый резерв. В данный момент Академией управления по согласованию с Администрацией Президента Республики Беларусь разработывается проект нормативно-правового акта о порядке представления такой информации. Организация работы с перспективным кадровым резервом включает: развитие лидерских качеств и творческих способностей студентов, а также специалистов в возрасте до 31 года; планирование и осуществление профессионального развития выпускников учреждений, обеспечивающих получение высшего образования, и специалистов в возрасте до 31 года; мониторинг профессионального развития лиц, состоящих в перспективном кадровом резерве; оценку эффективности подбора кандидатов в перспективный кадровый резерв и работы с ним. В целях автоматизации работы с «перспективным кадровым резервом» Академией управления разработана специальная автоматизированная информационная система электронного учета руководящих кадров и их резерва – АИС «Резерв». Информационно-аналитическое и программно-техническое сопровождение всех уровней АИС «Резерв» обеспечивается Академией управления.

Глава 3 Закона регламентирует порядок поступления на государственную службу. Установлено, что право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным этим Законом, иными законодательными актами о государственной службе. Предусмотрено, что при поступлении на государственную службу или ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям.

В Законе установлен перечень документов, предоставляемых гражданином при поступлении на государственную службу, который совпадает с перечнем, установленным ст. 26 «Трудового кодекса Республики Беларусь» при поступлении на любую работу. При приеме на государственную службу дополнительно необходимо представить личное заявление, личный листок по учету кадров, а при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, претендент на должность проходит в установленном порядке процедуру оформления доступа

к этим секретам (статья 25 Закона).

Также в Законе определены квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу: соответствующее образование, необходимый стаж и опыт работы по специальности, владение государственными языками Республики Беларусь, знание Конституции Республики Беларусь, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Актами законодательства могут быть установлены другие квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей.

Поступление на государственную службу осуществляется путем назначения, утверждения или избрания, которые оформляются решением, приказом, распоряжением, иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности. В Законе определен порядок проведения конкурса. Предусмотрено, что конкурс на занятие государственной должности может быть открытым или закрытым. В открытом конкурсе могут принимать участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым при поступлении на государственную службу, а закрытый конкурс проводится среди государственных служащих, состоящих в кадровом резерве. Решение о проведении конкурса, форме и сроках проведения конкурса, об установлении перечня должностей, подлежащих занятию, принимает руководитель государственного органа, наделенный правом приема и увольнения работника.

В соответствии с постановлением Совета министров РБ от 26 сентября 2003 г. № 1221 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на занятие государственной должности» организация и проведение конкурса возлагаются на кадровую службу и конкурсную комиссию, создаваемую решением (приказом) руководителя государственного органа. Кадровая служба государственного органа перед проведением открытого конкурса публикует в официальных изданиях республиканских средств массовой информации объявление о проведении конкурса на занятие вакантной должности и приеме документов для участия в конкурсе. Лица, впервые поступающие на государственную службу, допускаются к участию в конкурсе при условии сдачи квалификационного экзамена в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь. В состав конкурсной комиссии включаются, как правило, заместитель руководителя государственного органа, руководитель структурного подразделения, в котором имеется должность, подлежащая занятию, работники кадровой службы, другие работники. Для участия в работе комиссии могут приглашаться независимые эксперты и представители общественных организаций (объединений). Если в конкурсе принял участие один кандидат, то он считается избранным, если набрал не менее 50 процентов голосов присутствующих членов комиссии. Если в конкурсе на одну должность участвовало два и более кандидата, то избранным считается кандидат, который набрал большинство голосов. Председатель конкурсной комиссии назначается руководителем государственного органа из членов этой комиссии.

Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, проводится квалификационный экзамен в порядке, установленном в указе Президента РБ № 139 от 17 марта 2005 года. Квалификационный экзамен проводится экзаменационными комиссиями, которые создаются органами (организациями) при поступлении на государственные должности в этих органах (организациях). Экзаменационные вопросы, вопросы для собеседования и тестирования,

единые для всех экзаменуемых, разрабатываются Академией управления при Президенте Республики Беларусь и после согласования с Администрацией Президента Республики Беларусь утверждаются ректором этой Академии. Вопросы квалификационного экзамена составляются с учетом требований знания Конституции Республики Беларусь, а также основ: государственной службы в Республике Беларусь; государственной кадровой политики; идеологии белорусского государства; государственного регулирования экономики; делопроизводства. В указанные вопросы экзаменационными комиссиями могут включаться иные вопросы, учитывающие специфику деятельности государственных органов (организаций), в которых они созданы. Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, форма проведения квалификационного экзамена (экзамен, собеседование, тестирование) определяется государственными органами (организациями), в которых созданы экзаменационные комиссии. Состав и порядок работы экзаменационных комиссий утверждаются руководителями государственных органов (организаций), в которых они созданы. При несогласии экзаменуемого с решением экзаменационной комиссии он вправе обратиться с апелляцией к руководителю государственного органа (организации), в котором создана экзаменационная комиссия. Решением руководителя государственного органа (организации) рекомендуется либо не рекомендуется повторная сдача квалификационного экзамена. Лицо, не сдавшее квалификационный экзамен, в том числе повторно, вправе обращаться в тот же государственный орган (организацию) по вопросу поступления на государственную службу не ранее чем через год. Сдача квалификационного экзамена не является безусловным основанием для назначения на государственную должность. Также в Закон включены нормы, предусматривающие основания отказа в приеме на государственную службу. Таким образом, руководители органов (организаций) имеют практически неограниченные возможности влиять на результаты квалификационного экзамена.

Статья 29 Закона регулирует вопросы прохождения предварительного испытания при поступлении на государственную службу. Срок предварительного испытания может устанавливаться от трех до шести месяцев, что существенно превышает сроки, установленные по Трудовому кодексу – до трех месяцев. В период предварительного испытания на государственного служащего распространяется действие Закона. При неудовлетворительном результате предварительного испытания государственный служащий подлежит увольнению как не выдержавший испытание.

В Законе установлен порядок заключения контракта с государственными служащими. С гражданами, поступающими на государственную службу, руководителем соответствующего государственного органа заключается контракт на срок не менее одного года, максимальный срок заключения контракта не установлен. Предусмотрено, что с гражданами, поступающими на государственные должности, учрежденные для непосредственного обеспечения деятельности и реализации полномочий Президента Республики Беларусь, других государственных служащих, контракт заключается на срок, не превышающий срока полномочий соответствующих лиц. Примерная форма контракта, заключаемого с гражданином, поступающим на государственную службу, определяется актами законодательства.

Оценивая правовую базу системы найма на государственную службу, следует отметить, что в него по-прежнему включено много отсылочных норм, что влечет необходимость принятия дополнительных нормативных актов. Отсутствие необходимых инструкций и однозначно установленных административных процедур оставляет большую свободу для интерпретаций положений Закона. Кроме того, анализ правовой базы показал, что на всех этапах процесса найма государственных служащих, решающее значение имеет мнение руководителя органа (организации).

## 5.2 Анализ административной практики

Законодательная база выявляет основных акторов процесса разработки, принятия и исполнения законодательства в области системы найма на государственную службу. Однако так ли это на самом деле?

Главным стейкхолдером процесса разработки и принятия законодательства в сфере найма на государственную службу выступает Администрация Президента РБ. Кроме того в соответствии с положением Администрация Президента РБ несет ответственность за обеспечение проведения государственной кадровой политики. Но ограниченный штат главного стейкхолдера не может контролировать исполнение законодательства и административных процедур в отношении тысяч государственных служащих, их найм и увольнение. Таким образом, главы органов (организаций) имеют некоторую свободу в процессе найма государственных служащих.

Вторым стейкхолдером выступает Академия управления при Президенте РБ. Основная ее задача – разработка законов и инструкций, анализ текущей практики, разработка и сопровождение информационно-аналитических систем в области системы найма на государственную службу.

Типичная процедура разработки и принятия нового законодательства в области системы найма на государственную службу на практике выглядит следующим образом. Администрация Президента РБ при поддержке Академии управления при Президенте РБ разрабатывает и вносит в Парламент законодательную инициативу, далее Парламент рассматривает и принимает либо отправляет на доработку новый законопроект. Однако фактически в задачи Администрации Президента РБ также входит лоббирование и защита законопроекта в Парламенте РБ, отстаивание законодательства перед социальными и общественными организациями, разъяснительная работа и пропаганда законопроектов, в том числе и по средствам массовой информации. Учитывая влияние Администрации Президента РБ на выборный процесс в Парламент РБ, когда депутаты фактически назначаются, а не избираются, а также возможность назначать на должность руководителей государственных СМИ (других в Беларуси фактически нет) и прочих организаций власти, значительного сопротивления при рассмотрении и принятии нового законодательства не возникает.

Эта ситуация является приемлемой и предпочтительной для руководителей органов (организаций) – неколлеktивного стейкхолдера. Так, размытое законодательство, пролоббированное Администрацией Президента РБ, позволяет нанимать государственных служащих не по принципам профессионализма, образования, опыта и заслуг, а на основе личной преданности, дружеских и семейных отношений. Такие государственные служащие обеспечивают необходимый уровень фальсификаций на выборах, что позволяет Администрации Президента РБ быть уверенной в «запланированных результатах». В свою очередь, для руководителей такие государственные служащие полезны, так как поддерживают пирамидальные патрон-клиентные связи, покрывают нарушения законодательства, обеспечивают материальное благосостояние своих руководителей посредством коррупции. В результате возникает круговая порука всех основных акторов процесса.

Однако без рассмотрения типичных случаев найма на государственную службу наш анализ был бы неполным. Авторы этого аналитического документа провели ряд интервью с действующими государственными служащими, чтобы выявить неофициальные административные процедуры и практику применения законодательства.

Итак, за поиск, подбор и отбор кандидатов, а также формальное сопровождение процесса найма на государственную службу отвечает кадровая служба соответствующего органа

(организации). Решение о поступлении на государственную службу либо отклонении кандидата принимает глава органа (организации) по представлению конкурсной комиссии, которую он и назначает. Поиск сотрудниками кадровой службы кандидата на вакантную должность производится среди «своих» друзей, знакомых и родственников. В случае, если вакантная должность не представляет для «своих» интереса, сотрудники кадровой службы делают запрос в ИАС «Резерв», которая подбирает 3-х кандидатов по заявленным параметрам. Здесь следует упомянуть, что решение о зачислении в кадровый резерв того или иного кандидата принимает руководитель органа (организации) по представлению конкурсной комиссии, которую сам и формирует. Если же и из кадрового резерва не удалось выбрать кандидата, то проводится открытый конкурс на замещение вакантной должности: просматриваются базы предоставленных ранее резюме, в СМИ публикуется информация о проведении конкурса.

Отбор кандидата происходит посредством собеседования сначала с сотрудником отдела кадров, а затем с руководителем органа (организации). Здесь учитывается степень лояльности действующей власти, формальное соответствие образования и опыта работы заданным критериям, опыт и интеллектуальные способности. Следует отметить, что, несмотря на то, что в законе прописана необходимость учитывать состояние здоровья кандидата, на практике это требование не может быть реализовано, так как сотрудник кадровой службы не имеет право требовать соответствующую справку. Таким образом, на государственную службу может попасть человек нездоровый, в том числе и психически.

Решение о найме на государственную службу принимает глава органа (организации), даже в том случае, когда имел место предварительный конкурс на занятие государственной должности. Напомним, что состав и порядок работы конкурсной комиссии утверждает руководитель органа (организации). Экзамен для кандидатов, впервые поступающих на государственную службу, также проводит комиссия, формируемая руководителем. Таким образом, конкурс и экзамен проводится не для выявления профессиональных качеств кандидата, а для соблюдения процедуры, утвержденной законодательно. Кадровой службе остается лишь грамотно оформить необходимые документы, чтобы избежать взысканий в случае проверки.

В особых случаях, когда кандидат изначально рекомендован руководителем, кадровая служба проводит дополнительную подготовку кандидата к прохождению конкурса и сдаче экзамена: предоставляет необходимые учебные материалы, обучает правильному поведению на конкурсе и экзамене.

Вот как характеризует сложившуюся практику судья Конституционного Суда РБ, кандидат юридических наук, заслуженный юрист ОБ, К.И. Кеник: «В Рекомендациях по служебному выдвижению и квалификационному росту руководящих кадров указано, что сложившаяся практика подбора руководящих кадров для работы в органах государственного управления не является эффективной. Преобладают принципы подбора по анкетным данным, по стажу работы. Не всегда на руководящую работу выдвигаются хорошо зарекомендовавшие себя специалисты. Нередко руководитель подбирает себе сотрудников в соответствии с собственным представлением об эффективном управлении. Зачастую это приводит к проявлению угодничества, карьеризма, зависти, а иногда и к злоупотреблению служебным положением. В коллективах возникает напряженная социально-психологическая обстановка. Хотя Рекомендации приняты 10 лет назад, однако и в настоящее время на практике продолжает сохраняться традиционный порядок формирования кадрового резерва, суть которого заключается в том, что руководитель государственного органа, как правило, при организационном содействии кадровой службы по своему усмотрению зачисляет государственных служащих данного государственного органа в кадровый резерв».

Очевидна разница между законодательством и реальной административной практикой.



Пользуясь размытостью законодательства, руководители органов (организаций) не проводят установленные законом процедуры конкурсного отбора кандидатов, не публикуют в прессе открывшиеся вакансии, «формально» проводят экзамены для впервые поступающих на государственную службу, зачастую специально подготавливают «нужных» кандидатов к прохождению экзамена.

Подводя итог, мы можем сделать еще одно важное замечание. Гражданское общество не участвует ни на одном из этапов найма на государственную службу, даже в разработке и принятии соответствующего законодательства.

Таким образом, систему найма на государственную службу мы можем назвать закрытой, непрозрачной и неподотчетной гражданскому обществу. Такое положение приводит к своеволию руководителей органов (организации) при найме на государственную службу. В результате на государственную службу приходят скорее лояльные руководителю, нежели профессиональные кадры.

## 6. Варианты политики и их анализ

Прежде чем предлагать варианты политики, скажем несколько слов о теоретической базе, на которую будем опираться в дальнейшем:

1. О различии между официальными процедурами и реальной правоприменительной практикой писали многие исследователи. В нашей работе мы применим подход Крозье и Фридберга – так называемую французскую школу стратегического анализа. Главная идея этой концепции: несмотря на действующую систему регулирования и формальных обязательств, актер, тем не менее, имеет свободу действий. В том случае, если законодательство не устанавливает подробные строгие административные процедуры, оставляет возможность действовать актору непрозрачно, неподконтрольно и на свое усмотрение принимать решение, создается «зона неуверенности», которой может пользоваться актер к своей выгоде.

2. Многие аспекты современного государственного управления апеллируют к Веберу и классике иерархически организованной гражданской службы, так называемой континентальной «веберианской системе». Наиболее эффективным способом управления и администрирования Вебер считал рационально-легальную бюрократию, в этом он видел ключ к процессу рационализации Западного общества. Здесь мы должны отметить, что, с точки зрения основных акторов, система найма государственных служащих в Беларуси не нуждается в высокой степени рационализации, их цели – сохранение патрон-клиентных взаимоотношений, системы «телефонного права», максимальной непрозрачности и неподконтрольности обществу. Поэтому перед реформаторами станет вопрос о трансформации командно-административной по форме и патримониальной по сути системы найма на государственную службу в рационально-легальную систему.

Рассмотренные теоретические подходы дают нам инструменты анализа реальной практики для разработки наших рекомендаций. Наша задача – предложить систему мер, которые позволят трансформировать старую пирамидально-клановую систему найма на государственную службу в более демократическую «веберианскую».

На основании проведенного анализа мы можем предложить наши варианты политики:

1. улучшение законодательства, связанного с наймом на государственную службу в Республике Беларусь;
2. внешнее влияние (из-за рубежа) на основных стейкхолдеров через международные соглашения и международные организации;
3. введение независимого актора – создание комиссии по найму на государственную службу. Увеличение влияния гражданского общества, за счет участия в работе независимой комиссии экспертов и независимых наблюдателей.

Эти рекомендации адресуются различным политическим акторам.

***Первое направление – улучшение законодательства о найме государственных служащих***

Действующее законодательство имеет ряд слабых сторон, позволяющих руководителям органов (организаций) действовать на свое усмотрение с целью найма на государственную службу своих знакомых и родственников. Данная практика должна быть прекращена.

**Негативные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Неясное и неоднозначное толкование законодательства позволяет этому актору влиять на решения руководителей органов (организаций)



методом «телефонного права». Более детализированное и строгое законодательство может ограничить влияние Администрации;

- для Академии управления при Президенте РБ. Данный актор заинтересован в постоянном улучшении законодательства, он может опасаться сокращения бюджетов;
- руководители органов (организаций). Они потеряют возможность действовать по своему усмотрению и нанимать своих друзей и родственников, лояльных власти государственных служащих.

#### **Положительные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Строгое и детализированное законодательство может упростить мониторинг системы найма на государственную службу. Более ясное и прозрачное законодательство может улучшить доверие международных организаций и инвесторов к Республике Беларусь и, в особенности, к Администрации Президента РБ как основному представителю государства, с которым международные акторы могут взаимодействовать в решении вопросов по сопровождению крупных инвестиционных проектов;

- для Академии управления при Президенте РБ. Более ясное и прозрачное законодательство может увеличить доверие международных организаций и международных инвесторов к Республике Беларусь, что откроет новые возможности для персонала и студентов Академии в области международного сотрудничества и образования;

- для руководителей органов (организаций). Мониторинг процесса найма на государственную службу со стороны Администрации Президента РБ будет носить более простой и формальный характер, возможности пользоваться методом «телефонного права» будут ограничены. Кроме того, более понятное и прозрачное законодательство может увеличить доверие со стороны международных организаций и инвесторов, что позволит привлечь больше инвестиций в зоне их ответственности, а также поспособствует международному сотрудничеству по различным программам. В итоге руководители органов (организаций) смогут себя чувствовать более независимыми от Администрации Президента РБ: формализация и детализация административных процедур позволит трансформировать текущую пирамидальную структуру, патрон-клиентную структуру бюрократии в более демократическую «вебериянскую» рационально-правовую;

- для Парламента РБ. Улучшение законодательства повысит роль Парламента РБ и улучшить его имидж в глазах граждан.

***Второе направление – введение внешнего влияния (из-за рубежа) на основных стейкхолдеров посредством международных соглашений и международных организаций***

**Негативные стороны такой политики:** все существующие официальные акторы опасаются открытости всех сторон политической и социальной жизни, в особенности системы найма на государственную службу. Таким образом, для них это означает значительные неудобства.

**Позитивные стороны такой политики:** более понятная и прозрачная для международных организаций система может увеличить доверие с их стороны, что даст новые возможности для международного сотрудничества и участия в крупных инвестиционных проектах.

***Третье направление – создание комиссии по найму на государственную службу, участие в ней независимых экспертов и представителей гражданского общества***

Такая комиссия должна быть независима от руководителей органов (организаций). В состав комиссии в обязательном порядке должны входить независимые эксперты и пред-



ставители гражданского общества. Основными задачи комиссии будут: поиск кандидатов и ведение кадрового резерва, проведение конкурсов и экзаменов при замещении вакансии на государственной службе, присвоение классов государственным служащим.

#### **Негативные стороны такой политики:**

- для Администрации Президента РБ. Данному актору придется поделиться своим монопольным правом определять кадровую политику государственной службы. Также независимый актор значительно сократит возможность использования метода «телефонного права»;
- для Академии управления при Президенте РБ. Этот актор может потерять положение «уникального эксперта», который знает реальное положение дел;
- для руководителей органов (организаций). Они потеряют возможность действовать по своему усмотрению и нанимать своих друзей и родственников, лояльных власти государственных служащих. Кроме того такая политика может вызвать у руководителей значительный психологический дискомфорт.

Вновь нанятые государственные служащие станут чувствовать себя более независимо от Администрации президента и руководителей своих органов (организаций). Это может увеличить риск утечки нежелательной информации во время проведения выборов и политических компаний.

#### **Позитивные стороны такой политики:**

Более понятная и прозрачная система, подтвержденная независимой экспертной оценкой, повысит доверие международных организаций и инвесторов к Республике Беларусь.

Кроме озвученных выше выгод для всех акторов, мы можем добавить:

- для Академии управления при Президенте РБ. Возможность заниматься мониторингом деятельности нового независимого актора позволит увеличить бюджет, в том числе и за счет грантов международных организаций;
- для руководителей организаций (органов). У них появится шанс апеллировать к общественному мнению и гражданскому обществу. Их будущая карьера будет зависеть не только от оценки Администрации Президента РБ, но и от оценки общественного мнения и гражданского общества;
- для гражданского общества. Представители гражданского общества получают шанс влиять и контролировать эту сферу политической жизни.

Расширение влияния и участия гражданского общества в работе системы государственной службы является более общей задачей. Однако участие представителей гражданского общества в работе независимой комиссии по найму на государственную службу и привлечение независимых экспертов к оценке работы комиссии и работы государственных служащих будет первым шагом на пути реформ.

## 7. Рекомендации

Мы рекомендуем следующие варианты политики:

- 1) Создание комиссии по найму на государственную службу, участие в ней независимых экспертов и представителей гражданского общества;
- 2) Администрация Президента РБ в сотрудничестве с членами комиссии по найму, в лице независимых экспертов и представителей гражданского общества, должны настаивать на строгом исполнении законодательства и административных процедур;
- 3) Академия управления при Президенте РБ в сотрудничестве с Администрацией Президента РБ и независимыми экспертами должна внести изменения в законодательство Республики Беларусь в части процедур найма на государственную службу. Эти улучшения должны следовать за постоянным мониторингом реальной административной практики и не позволять руководителем органов (организаций) действовать на свое усмотрение, подгоняя принятые решения под требования законодательства и нанимать на государственную службу кандидатов по принципам личной преданности, дружеских отношений, родства.

Новый актер должен сделать систему найма на государственную службу более сбалансированной. Более строгое законодательство не должно оставить возможностей для интерпретаций и свободы действий руководителям органов (организаций) в наиболее принципиальных вопросах.

Эти решительные меры позволят трансформировать текущую пирамидальную патрон-клиентную структуру бюрократии в более демократическую «веберианскую».

Однако наши рекомендации должны пройти проверку на возможность их применения на практике, они должны быть исчерпывающими и не требовать дополнительных мер по их реализации. Вот здесь и заключается большая проблема: наши рекомендации должны быть частью более общего процесса либерализации и демократизации системы государственного управления в Беларуси.

В Республике Беларусь проходят регулярные президентские, парламентские и местные выборы. Главный результат для оценки деятельности органов (организаций) и местных администраций - не успехи в экономике и социальном развитии, а результат выборов. Многие международные наблюдатели, эксперты, организации, а также представители белорусской оппозиции сообщают о многочисленных нарушениях и фальсификациях в ходе голосования. Эти фальсификации делают местные власти при содействии руководителей органов (организаций).

В случае несоответствия «результатов голосования» доведенным им показателям, вина за это ляжет на глав органов (организаций). Таким образом, Администрация Президента РБ заинтересована в том, чтобы руководители органов (организаций) имели возможность нанимать лояльных им людей, друзей, родственников на государственную службу по своему усмотрению в обмен на возможность получения ожидаемых результатов выборов.

«Буква закона» формально ориентирована на выбор наиболее подходящего по профессиональным критериям государственного служащего, но «дух закона» - на защиту системы, защищенной от найма «политически подозрительных» кандидатов.

Введение независимых акторов от гражданского общества нежелательно как для Администрации Президента РБ, так и для руководителей органов (организаций), так как это позволит сделать более прозрачной не только систему найма на государственную службу, но и все стороны политической жизни.

Таким образом, наши рекомендации должны быть частью более общего процесса либерализации и демократизации Беларуси.

---

Владимир Лауто

# **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ ЖКХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**



# ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение населения жилищно коммунальными услугами – это одна из наиболее важных задач государственной власти.

В мире встречаются различные подходы к выполнению этой задачи: от полной монополии государства на выполнение и контроль предоставляемых услуг и коммунальных благ, до полностью частного конкурентного подхода к предоставлению услуг ЖКХ.

Беларусь находится в переходной стадии от полного государственного регулирования и контроля к смешанному типу, при котором допускается присутствие на рынке как организаций государственной формы собственности, так и частных организаций, предоставляющих различный спектр услуг с безусловным контролем государства как нормотворческого, так и административно распорядительного органа.

Для систематизации анализа предлагается структурировать ЖКХ следующим образом:

1. Перечень норм и законов, регулирующих правоотношения и взаимодействия субъектов ЖКХ
2. Орган, контролирующий исполнение норм и законов и решений в области ЖКХ.
3. Организации, предоставляющие следующие услуги:
  - техническое обслуживание
  - административное управление
  - предоставление коммунальных благ и услуг (газ, вода, отопление, свет, вывоз и утилизация мусора, лифты и т.д.)

Такое структурирование стало возможным после выхода закона «О совместном домовладении», предусматривающего возможность выбора способа управления и обслуживания путем создания Товарищества собственников.

Вместе с тем, предоставив выбор при определении способа обслуживания и управления совместным имуществом, действующие нормативные акты добавляют проблемы, ранее не встречавшиеся при старой системе ЖКХ. Учитывая тот факт, что откат к предыдущей модели управления ЖКХ в условиях рыночных отношений в принципе не возможен, предлагается проанализировать действующие законы и нормативные акты и предложить рекомендации, которые позволят продолжить реформу ЖКХ с последующим выходом на стабильную, рабочую модель.

Потребителями услуг жилищно-коммунального хозяйства выступают следующие группы субъектов:

1. Административные здания и учреждения (школы, больницы, детские сады, государственные учреждения и т.д.)
2. Объекты промышленности
3. Частные административные и промышленные объекты
4. Государственный жилищный фонд
5. Частный жилищный фонд.

В этой работе основное внимание будет уделено четвертой и пятой группе, так как именно область обслуживания жилищного фонда является наиболее зарегулированной, и в тоже время спорной и проблемной.

# 1. Обзор основных законов и положений, регулирующих правоотношения в сфере ЖКХ. Критическая оценка контекста нормативных актов.

## 1.1 Закон «О совместном домовладении»

Основным законом, регулирующим правоотношения в жилищно-коммунальном хозяйстве, является закон «О совместном домовладении» №193-5 от 1998г.

Статьей №6 предусмотрено, что совместное домовладение возникает с момента возникновения права собственности на жилые и/или нежилые помещения в здании у двух и более собственников.

Статьей № 15 закона собственникам совместного домовладения дается право самостоятельно выбрать способ управления совместным недвижимым имуществом; в то время как статьей № 16 решение о выборе способа управления уже вменяется в обязанность с установленным сроком в 6 месяцев с момента появления двух и более собственников. А до момента реализации собственниками своего права на осуществление управления недвижимым имуществом, распоряжение им осуществляет лицо, уполномоченное соответствующим исполнительным или распорядительным органом. Ответственность за неисполнения этих статей закона не предусмотрена. В стране фактически не осталось объектов жилья, в которых не наберется более двух собственников. Но эти объекты до сих пор находятся в системе обслуживания и управления ЖРЭО.

Статья 16 предусматривает, что: в отношении вновь строящегося, реконструируемого или капитально ремонтируемого недвижимого имущества решение о выборе способа управления им может быть принято застройщиком до момента возникновения совместного домовладения. То есть закон дает право, **но не вменяет в обязанность** застройщика обеспечить выбор способа управления (создания ТС). В результате нередко складывается ситуация, когда сданный в эксплуатацию дом повисает в юридическом и правовом вакууме, когда и не создан орган управления домом, и дом уже должен технически обслуживаться и получать коммунальные блага, расплачиваться за их получение, а государственные службы в лице ЖРЭО не видят этот объект в своей системе с точки зрения балансовой принадлежности и имущественных прав. И всю ответственность по обеспечению коммунальными услугами совместного домовладения перекалывают либо на застройщика, либо на уполномоченное лицо – произвольно назначенное решением администрации.

## 1.2. Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 342 от 30 марта 2005 года.

Уполномоченное лицо назначается местным исполнительным и распорядительным органом до момента реализации собственниками недвижимого имущества совместного домовладения своего права на осуществление управления этим имуществом.

В положении прописаны задачи, права и обязанности уполномоченного лица по управлению имуществом совместного домовладения.



При этом, положением или другими нормативными актами **не предусмотрено:**

- кого имеет право местный исполнительный орган назначить уполномоченным лицом;
- по каким критериям выбирается тот или иной кандидат на уполномоченное лицо (это может быть как физическое, так и юридическое лицо);
- на какой срок назначается уполномоченное лицо;
- как организация или физическое лицо может отказаться выполнять обязанности уполномоченного лица;

Практика использования этого постановления привела к появлению заложников системы, когда исполнительные органы своим решением назначают уполномоченным лицом коммерческие организации, и они вынуждены выполнять не свойственный им вид деятельности, вкладывать собственные средства в управление и обслуживание совместного домовладения, нести административную ответственность за вероятные некачественно исполненные вменённые обязанности.

При этом механизма отказа от принятия статуса уполномоченного лица или выхода из статуса уполномоченного лица не предусмотрено. Единственный путь выхода из статуса уполномоченного лица – это принятое собственниками на общем собрании решение о реализации права на управление товариществом, а такое решение либо не принимается, либо растягивается на долгий срок.

Также, принимая административные решения, уполномоченное лицо поставлено в неравные условия с ЖРЭО. ЖРЭО может напрямую пользоваться различными постановлениями в области взыскания долгов с собственников и прекращения оказания части услуг неплательщикам, а уполномоченное лицо сначала должно доказать в суде, что может применять подобные санкции, а при самовольном их применении получает административные взыскания от местного исполнительного органа.

### **1.3. Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей жилищно-коммунального услуг» №405-3 от 16 июля 2008 года.**

Законом предусмотрено, что правовым основанием оказания технического обслуживания является договор, заключаемый между собственником помещения и организацией, оказывающей подобные услуги для данного объекта.

В статье № 14 закона приведена ссылка на типовой договор на оказание услуги технического обслуживания. При этом в предмете договора закреплено, что наниматель оплачивает услуги в **соответствии с тарифами, установленными законодательством.**

При этом, тарифы на техническое обслуживание разрабатываются в централизованном порядке для применения в таких структурах, как ЖРЭО, с учетом нормирования рабочего труда, государственного финансирования из бюджета и технического ресурса таких учреждений. Такие тарифы не применимы к такой форме обслуживания, как товарищество собственников или уполномоченное лицо. Ни уполномоченное лицо, ни товарищество собственников не получают бюджетного финансирования, а также не имеют в своем распоряжении административного ресурса, технического персонала и технической базы для оказания услуг по техническому обслуживанию и управлению жилым домом в рамках установленного усредненного тарифа.

Также, тариф, рассчитанный в централизованном порядке, абсолютно не учитывает специфику конкретного объекта по его технической оснащенности и особенностей обслуживания. Объекты жилья, сданные в эксплуатацию в последние 10 лет, сильно отличаются друг

от друга, начиная от системы подачи отопления и воды в высотные объекты, и заканчивая наличием встроенных паркингов, крышных газовых котельных и прочих инженерных элементов, обслуживание которых требует специального подхода к формированию персонала и нормы обслуживания для объекта, что невозможно вложить в рамки установленного централизованного тарифа.

Закон, утвердив права и обязанности исполнителя и потребителя жилищно-коммунальных услуг, не предусматривает ответственность потребителя за неисполнение закона в части заключения договора на техническое обслуживание. Это приводит к растягиванию сроков подписания договора, в течение которого исполнитель несет риски неполучения оплаты за выполненные работы при безусловной обязанности их исполнения независимо от того, заключен ли договор или находится в длительной стадии подписания.

## **1.4. Постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь №13 от 24 мая 2004 года.**

Данное постановление утверждает инструкцию о порядке оплаты населением жилищно-коммунальных услуг. Инструкция определяет порядок и сроки оплаты за коммунальные услуги, а также определяет подход к расчету и тарифицированию тех или иных услуг.

Но в самой инструкции есть противоречия, ставшие причиной многих судебных разбирательств по вопросам платежей и задолженностей.

Так, пункт №3 инструкции говорит, что наниматели, собственники жилых помещений, члены организации граждан-застройщиков обязаны ежемесячно участвовать в финансировании **доли затрат по фактическим расходам**, связанных с эксплуатацией и ремонтом вспомогательных помещений общего пользования, конструктивных элементов, инженерных систем жилых домов, содержанием придомовых территорий (далее - плата за техническое обслуживание) в многоквартирных жилых домах соразмерно занимаемой ими общей площади жилых помещений. Ключевая фраза тут - фактические расходы, то есть расходы, подтвержденные соответствующими финансовыми и нормативными документами о произведенных работах и оказанных услугах необходимых и достаточных при эксплуатации конкретного объекта.

Следующий же пункт инструкции, пункт №4 закрепляет, что: ставка платы за техническое обслуживание, норматив отчислений на капитальный ремонт жилого дома и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые потребителям жилищно-коммунальных услуг, **устанавливаются в соответствии с законодательством.**

То есть уже не принимаются во внимание фактические расходы, понесенные при эксплуатации объекта недвижимости, а принимаются во внимание тарифы, централизованно установленные с усредненными показателями. При этом, учитывая что по официальном данному тариф на техническое обслуживание возмещает всего 28-33% себестоимости оказания таких услуг, получается, что пользуясь инструкцией, те же товарищества собственников собирают только 30% денежных средств, необходимых для погашения фактических затрат связанных с эксплуатацией совместного домовладения. Возникает вопрос: как компенсировать нехватку средств?

## 2. Предложения по реформированию нормативных актов.

Ставя задачу реформирования системы ЖКХ, необходимо доработать и конкретизировать ряд основных документов регулирующих взаимоотношения в области ЖКХ.

Так в Законе «**О совместном домовладении**», предлагается:

1. Прописать обязанности и полномочия организаций-застройщиков по созданию товариществ собственников на вновь строящихся домах или домах, проходящих капитальный ремонт. Закрепить в нормативных актах наличие созданного товарищества собственников как необходимое условие перед приемом дома в эксплуатацию.

2. В отношении объектов совместного домовладения, доля государственной собственности на которых не превышает 50%, на которых не созданы товарищества собственников, и которые находятся в оперативном управлении застройщика или уполномоченного лица – изменить порядок создания и регистрации товарищества собственников. А именно: передать полномочия по созданию ТС уполномоченному лицу, разрешить волевое создание и регистрацию ТС без созыва общего собрания, в случае, если на первом общем собрании собственники самостоятельно не пришли к решению вопроса о выборе способа управления.

3. Возложить административную ответственность на собственников в случае неисполнения закона о совместном домовладении в части выбора способа управления, либо предусмотреть иные меры, например, рассчитывать отпуск коммунальных ресурсов (таких как вода, свет, отопление, газ) по их фактической себестоимости.

**В положении об уполномоченном лице** необходимо определить перечень критериев, по которым будут выбираться уполномоченные лица, а также:

1. Исключить возможность назначения уполномоченными лицами частные коммерческие структуры, кроме случаев, когда такие организации сами предлагают свои услуги по управлению совместным домовладением.

2. Прописать простой и четкий механизм выхода из статуса уполномоченного лица и перевода его на иную организацию или физическое лицо.

3. Установить, что в случае отсутствия на территории организации, подходящей по критериям, предъявляемым к уполномоченному лицу, таковым назначается ЖРЭО района.

4. Определить четкие сроки исполнения обязанностей уполномоченного лица, за которые необходимо обеспечить поставку основных коммунальных услуг для совместного домовладения и создать орган управления в товариществе собственников, либо передать его в управление организациям, оказывающим услуги по управлению совместным имуществом.

5. Прописать, что уполномоченное лицо в своих действиях при решении вопросов о взыскании задолженности пользуется всеми теми нормативными документами, которые используют ЖРЭО.

6. Установить право уполномоченного лица на привлечение собственников к административной ответственности в случае нарушения законодательства в области ЖКХ.

В законе Закон Республики Беларусь «**О защите прав потребителей жилищно-коммунального услуг**» №405-3 от 16 июля 2008 года необходимо добавить раздел об ответственности собственника за неисполнение обязанностей, предусмотренных законом. Дополнительно стоит переработать приложение к закону, а именно формы типовых договоров, в которых должен быть учтен вариант оплаты услуг, предполагающий оплату по фактическим



расходам, связанным с эксплуатацией жилья.

Постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь №13 от 24 мая 2004 года. Оно требует комплексной переработки в части, касающейся тарифирования услуг технического обслуживания. Предлагается применить диверсифицированный подход к определению тарифа в зависимости от технической оснащенности и специфики объекта. Так, можно жилые дома разбить на группы, например: дома этажностью от 1 до 5, панельного типа, года постройки до 1990 года без лифта – одна группа; дома этажностью от 6 до 15 этажей до 1998 года постройки – вторая группа, и так далее. Более проработанный подход требует проработки инженерных и конструктивных данных объектов.

Выделив группы, станет возможным просчитать тариф технического обслуживания каждой группы, который будет повышаться от группы к группе в связи с ростом нагрузки на технический персонал, обслуживающий такие объекты и текущих расходов, связанных с обеспечением работоспособности инженерных сетей.

Такое деление позволит четче формировать затраты для объекта, снизит социальную несправедливость при формировании стоимости технического обслуживания для различных групп населения.

Важным решением должна стать отмена верхнего предела тарифа на техническое обслуживание. Стоимость должна формировать возможность привлечения бизнеса и частных структур в сферу коммунальных услуг на конкурентной основе. Государство как гарант социальной защиты, имея в своем распоряжении такие структуры, как ЖРЭО и ЖЭСы, должно предлагать техническое обслуживание по установленным для таких структур тарифам, для определенных групп объектов, с определенной долей государственной собственности. Товарищества собственников, имеющие в обслуживании объекты частной собственности, должны иметь право самостоятельно определять тариф на техническое обслуживание, вырабатывать и принимать его в соответствии с фактическими расходами и пожеланиями собственников конкретного объекта.

## 3. Государственное дотирование сферы ЖКХ.

Законом «О совместном домовладении» №193-5 от 1998г., статьей №13 предусмотрены: социальные гарантии для собственников, нанимателей и арендаторов жилых помещений, которые сохраняются при появлении совместного домовладения и переходят в товарищество собственников в случае его создания.

В действующей системе ЖКХ данные социальные гарантии предполагают компенсацию части расходов на содержание совместного домовладения из бюджета страны, с целью приведения оплаты услуг населением к установленным в централизованном порядке тарифам.

### 3.1 Постатейный анализ государственных дотаций и причины образования дефицита.

В целях реализации социальных гарантий, государство дотирует пять позиций, определяющих расходы собственников на услуги ЖКХ, это:

1. Техническое обслуживание
2. Содержание и ремонт лифтов
3. Вывоз мусора
4. Утилизация мусора
5. Природный газ и техническое обслуживание для объектов с системой отопления и горячего водоснабжения через крышную газовую котельную.

Государством установлены четкие тарифы на данные виды коммунальных услуг. Тем не менее, фактические расходы не покрываются средствами, собранными с населения по установленным тарифам.

Начнем обзор с конца списка.

При современном строительстве, когда дома возникают в ранее неиспользованных районах города, например в местах, где ранее располагались промышленные объекты, иногда единственным способом обеспечения объекта теплоносителем является постройка индивидуальной крышной газовой котельной. Эксплуатация такой установки требует специализированного, лицензированного персонала, с обязательным круглосуточным мониторингом состояния оборудования. Эти расходы влияют на конечную стоимость единицы отопления для такого объекта. Также, по действующим нормативным документам, такие котельные приравнены к промышленным объектам, и отпуск газа идет по промышленному тарифу, в 3 раза отличающемуся от тарифа для населения. Эти факторы влияют на конечную стоимость единицы отопления, величина которой регулируется тарифом, установленным в централизованном порядке. Государство компенсирует разницу между фактическими расходами и установленным тарифом.

Утилизация и вывоз мусора - две взаимосвязанные статьи расходов. На стоимость вывоза и утилизации мусора установлен тариф. Однако при расчете оплаты за эти услуги организация по вывозу мусора учитывает не норму вывоза на человека, согласно установленным квот, а количество и периодичность вывоза мусорных контейнеров от объекта. Эти же данные идут и в расчет стоимости утилизации мусора. Поэтому реально собираемые средства по государственному тарифу не перекрывают фактические расходы. Государство дотирует эту разницу. В зависимости от конкретных условий для каждого объекта, государство дотирует от 10% до 40% реальной стоимости этих услуг.

Содержание лифта предполагает его техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонт. Если техническое обслуживание – это величина постоянная или, по крайней мере, имеет прогнозируемый характер, то текущий и капитальный ремонт лифта, – величины переменные и во многом зависят от интенсивности эксплуатации лифта, аккуратности пользователей и других факторов. Рассчитать эти расходы наперед и тем более уложиться при оплате услуг в действующий тариф весьма проблематично. Государство дотирует эти расходы, часто в 4 раза превышающие действующий тариф.

Техническое обслуживание (ТО) – комплексное понятие, в расходы на него включаются расходы на оплату труда обслуживающего технического персонала, уборку территории, текущий ремонт, освещение и отопление мест общего пользования, санитарное содержание мест общего пользования, расходы на управление совместным имуществом. Государством определен тариф на ТО, однако фактические расходы по предоставлению услуги ТО отличаются для каждого объекта. Они зависят от сложности объекта, количества квартир, типа прилегающей территории, доступности обслуживающего персонала и т.д. Усреднение этого тарифа допустимо для структур ЖРЭО+ЖЭС+РСЦ, но для объектов совместного домовладения, управляемых уполномоченными лицами, управляющими компаниями или товариществами собственников, с нашей точки зрения, невозможно к применению. Государством в настоящий момент дотируется разница между реальными расходами и установленным тарифом.

По последним данным, население оплачивает порядка 28-30% реальных расходов на техническое обслуживание.

## **3.2 Предложения по реформированию процедуры государственного финансирования отрасли ЖКХ.**

Несмотря на то, что законом социальные гарантии закреплены, практическая их реализация вызывает немалые трудности, как для совместных домовладений, так и для органов местной власти. На деле получается, что при создании товарищества, или при переходе дома в управление уполномоченным лицом (организацией не из структуры ЖРЭО), дотации на совместное домовладение не выделяются автоматически. Для их получения товарищество собственников или уполномоченное лицо должно обратиться в местный исполнительный орган. Далее уполномоченное лицо или товарищество собственников должно сформировать штат, отвечающий определенным критериям, определяемым ЖРЭО района, которые также усреднены и часто в принципе не подходят для обеспечения определенных объектов совместного домовладения. После проверки и анализа конкретного объекта местная администрация определяет размер дотации (не всегда полностью покрывающий фактические расходы).

Процесс получения дотаций занимает длительное время (до нескольких месяцев). Нередко прошение на дотацию подают уже после того, как сформирован бюджет расходов на период для данного района\населенного пункта, и включение в программу дотирования требует коррекции бюджета расходов, что также требует времени. Вместе с тем, несмотря на все задержки во времени и объемах получения дотаций, объект совместного домовладения с первого дня эксплуатации требует технического обслуживания и поставки коммунальных услуг, расчет за которые, по фактическим расходам, требуется в тот же месяц. Эти факты вызывают частые споры, судебные разбирательства, действия или бездействия, приводящие к порче совместного имущества.

В среднесрочном периоде, при условиях сохранения централизованно устанавливаемого тарифом, предлагаются следующие изменения к подходу государственного дотирования.

По всем позициям, исключая техническое обслуживание – дотировать не конкретное домовладение, а организации, предоставляющие коммунальные услуги таким объектам.

Контроль за расходованием средств проще производить в рамках одной крупной коммунальной организации, чем в отношении каждого отдельно взятого объекта совместного домовладения. Этот подход исключает временные проволочки от момента обращения совместного домовладения за дотациями до момента их фактического получения.

На практике этот подход предполагает следующее: при выставлении счетов для оплаты коммунальных услуг для совместного домовладения организации (зачастую с преобладающей государственной формой собственности) будут руководствоваться действующими тарифами, а разницу между собранными по тарифу средствами и фактически понесенными расходами предъявлять к возмещению из бюджета.

Подход к дотированию ТО должен быть комплексным и потребует изменения законодательных актов. Необходима отвязка от жёсткого использования единого, централизованно установленного тарифа; необходима ранжирование объектов, например, по предложенной выше схеме с определением особенностей конкретного объекта совместного домовладения. Ранжирование объектов по типу позволит определить норму дотации, а возможность применения тарифа со свободной верхней планкой позволит собственникам получить услуги более высокого качества услуги при их согласии на оплату.

## 4. Краткий обзор прочих проблем на пути реформирования ЖКХ.

### Международный опыт в регулировании отрасли ЖКХ.

Среди проблем, стоящих на пути реформы ЖКХ, можно отметить следующие:

1. Низкая информированность и осведомленность населения о понятиях, процессах и структуре ЖКХ.

2. Воспитанные иждивенческие настроения населения, поддерживаемые направленностью государственных приоритетов.

3. Устаревшие подходы к определению технического обслуживания в отношении современного жилья.

4. Слабая подготовленность действующего персонала, занятого в сфере обслуживания ЖКХ, к современным тенденциям в строительстве и прокладке инженерных сетей.

5. Малое присутствие коммерческих структур в сфере и жесткое регулирование тарифов делает трудным привлечение молодых и высококвалифицированных кадров в отрасль ЖКХ.

6. Отсутствие партнерства и взаимных обязательств между исполнительными органами и коммерческими структурами отталкивает бизнес от прихода в отрасль.

7. Сильная растянутость и явная социальная направленность судебных процессов усложняет работу по взысканию долгов за услуги ЖКХ.

8. Политика двойных стандартов в отношении ЖРЭО либо ЖЭСа, с одной стороны, и коммерческой организации в виде уполномоченного лица с другой стороны.

Рассматривая международный опыт в области реформирования ЖКХ, наиболее интересным будет анализ российского опыта. Специфика застройки и подход к обеспечению коммунальными ресурсами в России схожи с Беларусью. В частности, интересен российский подход к вопросу трансформации совместного домовладения в товарищество собственников. Так, совместным домовладениям было предложено провести капитальный ремонт дома, при котором 95% расходов покрывалось из бюджета, а 5% собиралось из средств собственников.

После выполнения капитального ремонта в доме автоматически создавалось товарищество собственников, и дом выходил из-под государственного обеспечения. Далее дом на условиях рыночного спроса и предложения подхватывала одна из нескольких действующий в районе управляющих компаний. Управляющие компании появились после приватизации территориальных ЖЭСов.

# Заключение

Процесс реформирования системы ЖКХ в Беларуси находится на самом начальном этапе. Классический подход с монополией государства во многих сферах ставит жёсткие рамки для проводимых реформ, и они не позволяют использовать в полном объеме работающие в других странах модели.

Предлагается постепенный подход к реформированию системы ЖКХ, начиная от изменения и коррекции уже действующих нормативных актов и подходов к их исполнению и постепенно продвигаясь к выработке новой модели функционирования ЖКХ.

В последнее время органы министерства ЖКХ пытаются тесно сотрудничать с частными структурами, занятыми в этой области. Сотрудничество идет на уровне консультаций и круглых столов. Наиболее часто задаваемый вопрос - как привлечь бизнес в ЖКХ и тем самым привнести новые подходы и новые стандарты в работу отрасли.

В среднесрочной перспективе тезисно можно определить следующие рекомендации:

- Сделать свободной верхнюю планку ставки оплаты технического обслуживания, позволяя ей формироваться на конкурентной основе.
- Разработать четкий и быстрый механизм взыскания долгов за техническое обслуживание.
- Заставить работать закон о совместном домовладении, с наложением ответственности за его неисполнение со стороны собственников совместного домовладения в части создания товарищества собственников.
- Определить понятие «управляющая компания». Разработать механизм делегирования полномочий управления от товарищества собственников в управляющую компанию с возможностью делегирования административных и финансовых функций.
- Провести государственную программу по выведению жилья из государственного обеспечения (уход от ЖРЭО и ЖЭСов), например, через программу капитального ремонта (пример России) с последующим созданием ТС через закон о совместном домовладении.
- Изменить подход к государственному дотированию жилья, выдавать дотации не обратившемуся товариществу, конкретным организациям - с последующим контролем рационального подхода этих организаций к формированию цены.

Так или иначе, реформирование ЖКХ потребует принятия непопулярных мер, ужесточая ответственность граждан за эксплуатацию, обслуживание и оплату своей собственности. В этой связи будет интересен обзор различных программ по строительству социального жилья, государственного и частного партнерства, европейский опыт практики бессрочного найма и других форм взаимодействия, применяемых в различных странах.

---

Анастасия Климович

# **ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ СОЗДАНИЯ БОЛЕЕ ПРОЧНОЙ СВЯЗИ С РЫНКОМ ТРУДА (НА ПРИМЕРЕ БГУ)**



# Введение

Представляемая аналитическая записка была выполнена в период с августа по ноябрь 2011 года. Центральным для данного документа является понятие профессионализации. Ставилась цель проанализировать представленность профессионализации в образовательной политике Республики Беларусь, а также характер ее практического воплощения на примере Белорусского государственного университета (БГУ). Профессионализация рассматривается с двух позиций: с точки зрения содержания учебных планов (сurrícula, куррикулумов) и соотношения профильных дисциплин и дисциплин специализации, а также с позиции подготовки преподавателей и научных руководителей студенческими работами в БГУ.

Аналитическая записка была подготовлена на основе следующих сведений и материалов:

- интервью с преподавателями и руководящими работниками на уровне специальностей и факультетов БГУ (как гуманитарного, так и технического профиля);
- анализ типовых учебных планов специальностей БГУ, размещенных в открытом доступе;
- анализ Политики в области менеджмента качества БГУ;
- анализ Государственной программы в области образования на 2011- 2015 гг.;

Тезис о том, что **высшее образование способно заложить основу профессионального становления выпускника, а также сформировать у студента представление о потребностях рынка труда и открывать возможности для капитализации приобретенных знаний** является центральным для данного документа.

Отправным пунктом рассмотрения профессионализации в БГУ являются существующие механизмы специализации и профессиональной ориентации студентов старших курсов, выпускников ВУЗов и практикующих специалистов. Во-первых, в аналитической записке будут проанализированы существующие механизмы специализации в белорусских университетах (на примере БГУ), а также предложены рекомендации по установлению более тесной связи системы высшего образования с рынком труда и усовершенствованию уже существующих механизмов. Во-вторых, профессионализация будет рассмотрена с точки зрения повышения компетентности преподавателей и с точки зрения актуальности преподаваемых дисциплин.

**Итак, какие же механизмы улучшения связи системы образования и рынка труда существуют в БГУ и как их введение или усовершенствование поможет модернизировать образовательный процесс? Каким образом можно обеспечить профессионализацию высшего образования через совершенствование компетентности преподавателей в том, что касается практического применения преподаваемых дисциплин?**

Необходимо сделать несколько оговорок. В аналитической записке не ставилось задачи проанализировать систему белорусского высшего образования на предмет соответствия принципам и рекомендациям Болонской декларации, хотя некоторые затрагиваемые моменты характерны в том числе и для Болонского процесса. В документе стоит цель рассмотреть повышение качества образовательных услуг (усовершенствование учебного процесса в БГУ) через призму профессионализации и качества образовательного процесса, от которого зависит конкурентоспособность выпускников на рынке труда. Другая важная оговорка: автором не рассматривались в качестве мер и рекомендаций вопросы финансирования – государственного и внутриуниверситетского – высшего образования и экономические вопросы.



# Видение профессионализации: белорусский и зарубежный подходы

Необходимость модернизации белорусской системы высшего образования обсуждается долгое время. Помимо традиционной критики касательно закрытости и ограниченности участия в процессах интернационализации образования (Болонский процесс, Копенгагенский процесс), академических программах ЕС (академическая мобильность, стажировки преподавателей и т.д.), следует обратить внимание на несоответствие образовательных услуг и компетенций требованиям рынка труда, то есть на **низкий уровень профессионализации высшего образования**.

**Профессионализация** высшего образования тесно связана с качеством предоставляемых образовательных услуг. Под профессионализацией мы понимаем наполнение образовательных программ профессиональными дисциплинами и предметами специализации (базовыми дисциплинами, спецкурсами, дополнительными дисциплинами и т.д.) таким образом, чтобы студент мог применить полученные знания в конкретной практической области, профессиональной или исследовательской.

Для профессионализации важной является **возможность студентов формировать учебный план, куррикулум** в зависимости от тех компетенций и знаний, которые потребуются по окончании обучения в ВУЗе для приобретения квалификации. Речь идет не столько о сугубо практических компетенциях, а об уникальных знаниях, применение которых возможно и выгодно на рынке труда в отдельно взятой стране и которые способны обеспечить конкурентоспособность специалиста.

Высшее образование не может в полной мере отвечать любому изменению рынка труда, поскольку образовательное планирование не соответствует темпам изменений на рынке труда. Во-вторых, существует большое количество фундаментальных специальностей, как в белорусских, так и в западных университетах, которые готовят выпускников для исследовательской и научной деятельности и не предполагают прямой связи с прочим рынком труда. Однако поскольку мы рассматриваем получение высшего образования как непосредственно предшествующий профессиональной деятельности этап, то рассмотрение его в связи с возможностью капитализации знаний обосновано, в том числе, и для фундаментальных специальностей. Для сугубо научных специальностей профессионализация может означать научно-исследовательскую специализацию, отвечающую основным мировым практикам в той или иной дисциплине. Поэтому для профессионализации в фундаментальных образовательных программах важен процент дисциплин, курсов и внеаудиторного времени, посвященный именно этой составляющей учебного процесса.

**Гибкость академического планирования** и возможность оперативно внести коррективы в ту или иную образовательную программу очень важны для профессионализации, как в прикладных, так и в сугубо научных специальностях. Центральным для **единого Европейского образовательного пространства** является восприятие абитуриента и студента как клиентов, потребителей образовательного продукта. С точки зрения потребителя, высшее образование должно гарантировать капитализацию вложенных средств и затраченного времени. А самой очевидной капитализацией знаний является профессия – возможность зарабатывать и расти профессионально при помощи полученных в ВУЗе знаний. Для потенциального работодателя важно в свою очередь качество полученных знаний и их непосредственная связь с конкретными компетенциями на рабочем месте. Поэтому одним из ключевых для Европейского образовательного пространства является **контроль качества образования**, предполагающий ряд механизмов. Среди таких механизмов - подотчетность руководства университетов студентам



(через студенческие советы, представители которых входят в советы университетов, через попечительские советы, в состав которых входят работодатели), возможность студентов влиять на содержание образовательных программ, процентное соотношение курсов специализации и общеобразовательных курсов в куррикулиме (наряду с базовыми профессиональными дисциплинами).

Обратимся к пониманию профессионализации в государственной политике Беларуси. Одной из формулировок **видения государственной политики** в этой области стало заявление вице-премьера А. Тозика о введении обязательного распределения уже после четвертого курса<sup>1</sup>. Государственная позиция заключается в том, что высшее образование теряет связь с рынком труда. Государство видит необходимость усилить связь образования и производственного сектора, стимулировать внедрение и капитализацию научных разработок. Это, очевидно, касается прикладных специальностей, в то время как развитие гуманитарных специальностей не считается приоритетным. Для технических и инженерных специальностей характерен отток преподавательских кадров, недостаток специалистов для научных исследований внутри университета.

В июле 2011 года была принята **Программа развития высшего образования Республики Беларусь на 2011-2015 гг.**<sup>2</sup>. Ее принятие, а также принятие нового Кодекса об образовании и вступление его в силу с 1 сентября 2011 г. свидетельствуют о внимании государства к политике в области образования. В Программе зафиксированы проблемные области в данном вопросе, а также обращается внимание на возможность практического применения высшего образования, предлагаются решения государственной политикой. Для решения проблем предлагаются некоторые меры, зафиксированные в Программе, такие как **увеличение набора на технические и инженерные специальности** (вполне объяснимы недостатком инженерных кадров), **увеличение специальных курсов и дисциплин, преподаваемых практикующими специалистами и др.** Однако, упускается из виду такой важный момент, как научная специализация, процент дисциплин которой недостаточно высок, в том числе и из-за невозможности университета самостоятельно регулировать предметное наполнение программ, большого удельного веса обязательных дисциплин, не связанных с профилем образовательной программы.

Стоит отметить, что Программа развития высшего образования на 2011-2015 гг. содержит некоторые положения, которые ставят цель **установления более тесной связи образования и рынка труда**. Практическими мерами в этой области видятся создание *«актуальных спецкурсов, привлечение к образовательному процессу руководителей и ведущих специалистов отраслей экономики»*.

Другой стратегической целью Программы является увеличение экспорта образовательных услуг с целью привлечения в бюджет средств, которые можно использовать на развитие ВУЗов. Однако рост количества иностранных студентов, которые преимущественно приезжают из таких стран, как Туркменистан, Китай и др., не всегда благоприятно влияет на качество образовательного процесса: требуется серьезная подготовка, а также работа по интеграции иностранных студентов в группы.

Конкурентоспособность выпускников белорусских ВУЗов, даже если речь идет о таких сферах, как информационные технологии, во многом зависит от наличия компетенций, приобретенных вне стен alma mater благодаря дополнительному обучению (в том числе и корпо-

1. Белорусская высшая школа не нуждается в радикальном реформировании - А.Тозик, 20 апреля 2011 г.<http://www.interfax.by/news/belarus/91271>

2. Программа развития высшего образования на 2011-2015 гг. [http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C21100893#%D0%97%D0%B0%D0%B3\\_%D0%A3%D1%82%D0%B2\\_1%D0%97%D0%B0%D0%B3\\_%D0%A3%D1%82%D0%B2\\_1](http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C21100893#%D0%97%D0%B0%D0%B3_%D0%A3%D1%82%D0%B2_1%D0%97%D0%B0%D0%B3_%D0%A3%D1%82%D0%B2_1).

ративному) и самообразованию. Ряд «консервативных» (фундаментальных) специальностей БГУ, которые полностью соответствуют классическому пониманию университета, – история, филология, философия – ставят сложную задачу перед своими выпускниками: самостоятельно сформироваться профессионально и стать востребованными на рынке труда. Часто выпускники получают новую квалификацию либо проходят дополнительные курсы, и таким образом приобретают профессиональные навыки. Классические университетские специальности, не предлагая альтернативы в специализации потенциальным «потребителям» своих услуг, теряют привлекательность<sup>3</sup>. В Программе развития высшего образования эта проблема озвучена. В частности, заложен ряд мер, призванных **улучшить качество образовательных услуг с точки зрения профессионализации образования**. Однако государственной политикой не упоминаются некоторые моменты, к которым относятся:

- перегруженность учебного процесса непрофильными предметами;
- невозможность самостоятельного моделирования студентами содержания своего обучения (содержание модулей и изучаемых тем);
- большое количество предметов в семестр;
- низкий процент курсов на выбор;
- недостаточно дифференцированный подход к практической составляющей обучения (практика студентов старших курсов);
- не всегда современные методики преподавания.

Недостаточная профессионализация высшего образования, низкая квалификация выпускников наряду с ростом числа молодых людей с дипломами о высшем образовании является одной из ключевых проблем и в соседних странах. Например, в российской **«Стратегии 2020»** много внимания уделяется как среднему (школьному), так и профессиональному образованию (низшей, средней и высшей ступеней, т.е. высшему образованию). В **«Стратегии 2020»** содержится ряд мер по усовершенствованию учебного процесса в высшей школе в ответ на ряд проблем и негативных тенденций. В частности, чтобы повысить уровень профессионализации, планируется введение практически ориентированного бакалавриата с перераспределением учебной нагрузки и фокусом на дисциплины, максимально приближенные к потребностям рынка труда. Программа прикладного бакалавриата будет рассчитана на 3 года, а по ее окончании предусмотрен диплом о высшем образовании. Другой мерой по увеличению профессионализации высшего образования является введение института независимой аттестации ВУЗов и образовательных программ: *«внешняя оценка качества остаточных знаний и освоения профессиональных компетенций»*<sup>4</sup>. Помимо этого, предлагается введение независимого института профессиональных экзаменов (в том числе и после окончания ВУЗа) на основе государственно-общественного партнерства. В целом, подход к профессионализации заключается в построении сети профессиональных образовательных учреждений с хорошей репутацией и высоким качеством приобретаемой квалификации. Наряду с указанными мерами предлагаются изменения в логике финансирования ВУЗов (введения ваучерной системы, рост инвестиций в человеческий капитал преподавателей, повышение зарплаты и статуса работы в ВУЗе и др.).

Университетами США профессионализации также уделяется много внимания. Это выражается в создании условий прозрачности образовательного процесса, мониторинге профессиональной деятельности выпускников ВУЗов, тесном сотрудничестве с бизнес компаниями

3. Например, отсутствовал конкурс при поступлении на некоторые физические, филологические, исторические специальности БГУ в 2011 г.

4. Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Раздел «Профессиональное образование», с. 179. – Доступ:<http://kommersant.ru/content/pics/doc/doc1753934.pdf>.

(совместные образовательные программы и стажировки, сотрудничество с корпоративными «университетами»). Во-вторых, важное место занимает изучение процессов и потребностей рынка труда, на которые реагирует гибкая система образовательного планирования. В-третьих, имеет место финансирование исследовательской деятельности самим университетами, существует большое количество фондов поддержки исследовательской деятельности преподавателей. Американские ВУЗы обладают автономией в формировании образовательных программ. Помимо этого, в университетах США профессионализация тесно связана с повышением квалификации преподавателей. Так, наряду с академической нагрузкой и научной деятельностью, обязательным является выделение 30% рабочего времени на практически ориентированную деятельность с тем, чтобы преподаватель имел возможность совершенствовать свою компетентность на практике и не терять связи с актуальными процессами в сегменте рынка труда, непосредственно связанном с его специализацией.

Существуют ли тенденции профессионализации в белорусской высшей школе? В связи с тем, что Министерство образования поставило цель вступления в Болонский процесс, в БГУ ведутся дискуссии о возможных нововведениях в этой связи. Среди таких нововведений – Система менеджмента качества, а также введение практически ориентированной магистратуры, что активно обсуждается на уровне университета и факультетов. Однако введение практических магистерских программ возможно не по всем специальностям, и эта установка руководства явно противоречит традиционному фундаментальному некоторым факультетов. Ниже будет более подробно рассмотрено, в какой степени профессионализация присутствует в БГУ, какие меры предпринимаются университетом для повышения конкурентоспособности своих выпускников на рынке труда и как эти меры соотносятся с европейским подходом к профессионализации.

# Механизмы профессионализации в БГУ

Одно из масштабных нововведений БГУ – Политика в области менеджмента качества – реализуется уже на протяжении двух лет (утверждена в марте 2010 г.). Это сложный документированный процесс. Наряду с количественно ориентированными мерами (повышение успеваемости, повышение процента преподавателей с ученой степенью, улучшение технической оснащенности, наращивание библиотечных фондов и т.д.) в Политике зафиксирован ряд мер по мониторингу рынка труда, внешних и внутренних факторов, влияющих на качество образования, установлению обратной связи со студентами («потребителями») и преподавателями. Анкетирование сотрудников и студентов и анализ полученных данных в службе по проведению социологических исследований – один из механизмов, предусмотренных в БГУ для улучшения качества образовательных услуг. В частности, в анкете для преподавателей присутствует вопрос, «необходимо ли обновление учебного процесса», вопросы о том, какого рода обновление учебного процесса необходимо и т.д. Среди вариантов ответа действительно присутствуют и индивидуализация учебного процесса, и гибкость в преподавании учебных дисциплин. Выпускникам предлагается оценить приобретенные навыки в таких направлениях: теоретическая подготовка по специальности, практическая подготовка по специальности, основы ведения бизнеса, навыки делового общения, навыки управленческой деятельности, навыки самостоятельной работы, работы в Интернет, знания иностранного языка и т.д. Результаты опросов планируется использовать для улучшения привлекательности БГУ для потребителя – абитуриента. Но, несмотря на то, что механизм обратной связи заложен в Политике, не существует реального процедурного механизма участия студентов в академическом планировании и влияния на наполнение курсов. Более того, сами факультеты и университет не имеют достаточно свободы для моделирования образовательных программ и решения содержательных проблем с большим фокусом на профессионализацию.

Среди механизмов профессионализации, предусмотренных в БГУ, можно назвать следующие:

- спецкурсы и спецсеминары;
- практика студентов;
- курсовое и дипломное проектирование под руководством преподавателей выпускающей кафедры;
- распределение выпускников (обязательное для выпускников бюджетной формы обучения);
- курсы, дополнительное образование, курсы повышения квалификации на других факультетах БГУ;
- курсы на базе лабораторий, учебных и тренинговых центров.

В Государственной программе развития высшего образования приведен ряд мер по усовершенствованию процесса специализации в университетах. Так, предусматривается введение *«актуальных специальных курсов, привлечение к образовательному процессу руководителей и ведущих специалистов отраслей экономики, решение вопроса об оплате их труда из средств от приносящей доходности УВО<sup>5</sup> (далее – внебюджетные средства)»<sup>6</sup>*. Какими инструментами располагают университеты для выполнения этих положений? И ка-

5. УВО – учреждение высшего образования (авт.).

кая потенциальная эффективность упомянутых мер для установления более прочной связи с рынком труда?

В БГУ существует общеуниверситетский компонент, факультетский компонент предметов и компонент специализации. Специализация в основном начинается на 3-м курсе, когда на выбор предлагается ряд спецкурсов (чередующихся каждый семестр), а также спецсеминаров, которые студент посещает до окончания обучения и которые является своего рода лабораторией по подготовке к написанию курсовых проектов, выпускного исследовательского проекта, т.е. дипломной работы (в зависимости от факультета). Содержание и значение для специализации студентов этих механизмов различается на естественных и гуманитарных факультетах. Объем спецкурса составляет в среднем 30 аудиторных часов в семестр, чего недостаточно для углубления знаний и освоения новейших концепций или практических дисциплин.

В рамках каждой специальности на факультете есть как теоретические курсы, так и курсы специализации и спецкурсы, которые должны составлять конкурентное преимущество этой специальности, так как являются компонентами профессионализации. Несмотря на то, что процедура согласования спецкурсов несложная, **лишь малый процент дисциплин может быть скорректирован по инициативе факультета.** В целом содержание образования теоретически ориентировано, практический компонент специализации занимает небольшой процент в сравнении с университетским, а переориентация на более узкую специализацию так или иначе потребует корректировки базовых теоретических курсов (здесь возникает проблема переизбытка кадров и низкой востребованности преподавателей теоретических дисциплин). Причем важно понимать, что дробление на дисциплины и более углубленное изучение предмета не является основным инструментом профессионализации. Принципиальный вопрос по пересмотру содержательного наполнения специальностей заключается в том, все ли специальности отвечают критериям профессионализации и какие оптимальные изменения нужны. Для этого необходима независимая оценка кадровыми агентствами, HR-подразделениями крупных компаний, негосударственными институтами, некоммерческими организациями, а также международной общественностью. Одним из инструментов профессионализации в европейских университетах можно считать попечительские советы университетов, которые определяют политику университета, наполнение образования, введение новых образовательных программ, чего в белорусских ВУЗах традиционно нет, а эта функция выполняется Министерством образования.

Системным барьером профессионализации в БГУ является сложность внесения корректив в предметное наполнение образовательных программ, т.к. типовой учебный план специальности, помимо учебно-методического совета, утверждает также соответствующим министерством. Кроме того, университетский компонент, компоненты обязательных социально-гуманитарных и естественнонаучных дисциплин не могут быть исключены из curricулума специальности, хотя и занимают достаточно высокий процент часов по отношению к профильным курсам и курсам специализации. В то же время, дисциплины по выбору студентов составляют на некоторых специальностях всего немногим более 100 аудиторных часов (например, на специальности «Экономическая кибернетика» - 102, «Физика» - 148, «Социальная работа» - 136, «Романо-германская филология» - 68). Техническими препятствиями для более узкой специализации и практической ориентированности образования могут стать нехватка аудиторных фондов и недостаток профессорско-преподавательского состава нужной квалификации.

В типовых учебных планах специальностей БГУ присутствуют циклы общепрофессиональных и специальных дисциплин, а также цикл специализации. На разных специальностях

соотношение общепрофессиональных дисциплин и дисциплин специализации различное. Так, на специальности «Экономическая теория» экономического факультета это 3876 и 1008 часов соответственно (лекции, семинары, практические занятия, лабораторные, в том числе – самостоятельная работа студентов и др.). На некоторых специальностях количество часов, отведенных на компонент специализации, гораздо меньше. Например, 5194 – 1210 по специальности «Физика. Управленческая деятельность»; 7530 – 786 (дисциплины направления специальности) и 7530 - 700 – дисциплины по выбору на специальности «История (политология)» исторического факультета; 7086 – 660 на специальности «Лингвострановедение» факультета международных отношений; 7586 – 666 на специальности «Романо-германская филология» филологического факультета; 5814 – 1108 на специальности «Компьютерная безопасность» факультета прикладной математики; 6380 – 1036 на специальности «Экономическая кибернетика» факультета прикладной математики. Очевидной является перегруженность курсов специализации общепрофессиональными и теоретическими предметами и недостаточное внимание курсам специализации, а также курсам на выбор студентов. В БГУ выбор направления специализации происходит путем выбора спецсеминара, который студент посещает на протяжении 3 лет, но и этот механизм есть не на всех факультетах.

Для появления спецкурсов или спецсеминаров, максимально соответствующих актуальным потребностям рынка труда, **их разработка и интеграция в образовательный процесс может проводиться профессиональными организациями** в рамках заключенного партнерского соглашения с университетом, а также преподавателями с практическим опытом работы в сфере, близкой к преподаваемому предмету или совместно с практикующими специалистами. Например, на ФПМИ курс по разработке приложений Java изначально предлагался студентам образовательными центрами частных компаний за дополнительную плату. Лишь некоторое время назад этот курс был введен в список обязательных (и бесплатных) курсов. Это один из примеров, демонстрирующих, каким образом частные компании, многие из которых имеют свои учебные центры, могут влиять на учебный процесс в университете. Для этого требуется дополнительное финансирование, а также мотивация и заинтересованность со стороны руководства факультетов и кафедр. Для стимулирования таких практик факультет или подразделение может проводить открытые конкурсы на разработку и введение спецкурсов, а также содействовать в международной сертификации учебных курсов частных учебных центров.

**Для утверждения нового спецсеминара или спецкурса** в БГУ кафедра подает заявку и учебный план курса, который утверждается Советом факультета, а затем – университета. А утверждение новой специальности (типового учебного плана) согласуется со всеми заинтересованными ведомствами и государственными учреждениями (помимо Министерства образования, это могут быть другие министерства, в зависимости от профиля дисциплины). То есть, подотчетность руководства факультетов и университета в целом ограничивает гибкость в корректировке наполнения специальностей.

Проекты рабочих учебных планов разрабатываются кафедрами на основе типовых учебных планов по дисциплинам. После этого они проверяются начальником Главного управления учебной и научно-методической работы (ГУУиНМР), а затем утверждаются проректором БГУ по учебной работе. Учебные программы курсов специализации готовятся кафедрами самостоятельно и утверждаются деканатом факультета. Инициатива по введению новых авторских спецкурсов может исходить от преподавателей кафедры или от руководителя подразделения. Этот процесс индивидуален для каждого факультета и кафедры. Однако очевидно, что упор на профессиональную ориентацию и фокус на современные потребности рынка труда в разработке курсов преподаватель не всегда способен сделать самостоятельно **без опыта практической деятельности в рамках своей специальности, а также без изучения зару-**



**бжежного опыта и новых теорий, тенденций и методик преподавания.** В данной ситуации необходим институт внешнего профессионального консультирования негосударственными (частным и некоммерческим) секторами.

Составление учебных программ основных дисциплин специальности ведется выпускающей кафедрой. После этого учебный план проходит процедуру согласования и утверждается Ученым советом факультета, после чего – университетским. При этом рабочие учебные планы должны полностью соответствовать типовой программе (за исключением спецкурсов), которая утверждается один раз в 5 лет. Это значит, что наполнение образовательного процесса не может меняться при разработке рабочей программы той или иной кафедрой. Таким образом, академическое планирование является недостаточно гибким для того, чтобы быстро реагировать на изменения.

Профессионализация образовательного процесса начинается, во-первых, с изучения потребностей работодателя и студента при разработке образовательных курсов, предлагаемых в них модулей, а также их содержательном наполнении. Механизмом профессионализации образования в рамках специализации студентов во время разработки учебных планов могут стать **консультации с профессиональными учреждениями**, консалтинговыми агентствами, международными организациями. Такой механизм может быть осуществлен **в рамках проектного сотрудничества и при поддержке международных программ**, в которых, хоть и ограниченно, но принимает участие БГУ. Так, в ходе таких консультаций создавалась программа англоязычного бизнес-образования в ИБМТ БГУ совместно с Рижской школой бизнеса. Некоторые попытки реализовать такой механизм существуют и на других факультетах («Проектные предложения БГУ в разделе «Международная деятельность»). На данный момент процедуры консультирования или соавторства для составления учебных программ с профессиональными организациями не предусмотрено. Во-вторых, одним из вариантов профессионализации может стать привлечение студентов старших курсов к разработке учебных планов (в формате специальных методических коллоквиумов), а также принятие к сведению их мнения по наполнению дисциплин. Это поможет сделать курсы более актуальными и востребованными. В-третьих, очень важным инструментом может стать участие работодателей и представителей корпоративных учебных центров в формировании учебного цикла специальности через советы или комиссии с правом внесения решений на рассмотрение администрации факультета.

Другим вариантом профессионализации может стать внедрение в образовательные программы **авторизированных спецкурсов зарубежных университетов**. Возможность введения в образовательный процесс авторских курсов не предусмотрена стандартом БГУ. Тем не менее, такая практика существует. Примером являются программы бизнес образования, предлагаемые Институтом бизнеса и менеджмента технологий БГУ (ИБМТ БГУ), где большинство курсов авторские, и очень высокий процент преподавателей являются специалистами в своих областях и работают по совместительству. Многие курсы разрабатывались при участии зарубежных организаций. Опыт ИБМТ может быть использован другими факультетами. Однако следует понимать, что основная сложность по **привлечению практиков к образовательному процессу** – отсутствие мотивации, особенно для людей из бизнеса. В целом привлечение специалистов не из университетской среды для разработки и преподавания отдельных курсов может встретить **препятствия**, обусловленные:

- распределением учебной нагрузки (как правило, существует профильная выпускающая кафедра по каждой специальности);
- распределением «часового фонда» между кафедрами по той или иной специальности;



- сроками составления учебного плана специальности (или направления специальности)
- штатным расписанием;
- другими процедурами управления образовательным процессом (утверждение учебной программы и внедрение новых специальностей, наличие обязательных общеобразовательных дисциплин).

Таким образом, для того, чтобы механизмы профессионализации в БГУ были способны стать основой для модернизации образования и обеспечения конкурентоспособности выпускников университета, требуется их серьезный пересмотр с фокусом на профессионализацию. Условием для этого являются проведение независимой внешней оценки куррикулумов, консультирование с заинтересованными сторонами в разработке учебных планов специальностей, пересмотр куррикулумов с увеличением часов цикла специализации, а также обеспечение гибкости академического планирования. Не менее большое значение имеет прозрачный механизм участия работодателей и студентов в процессе профессионализации учебного процесса.

# Сотрудничество университета с частными компаниями и интеграция учебного процесса университета и учебных центров

Миссия БГУ состоит главным образом в том, чтобы предоставлять студентам качественное теоретическое образование, которое позволит в последующем приобрести специальность после окончания ВУЗа. Такое видение университета существует у руководства факультетов. Безусловно, университетское образование должно включать теоретическую базу, которая впоследствии станет отправной точкой специализации и, в том числе, самостоятельного совершенствования знаний. Однако даже представители наиболее практично-ориентированных факультетов БГУ (ФПМИ, механико-математический, экономический факультет) утверждают, что образование, которое студент получает в БГУ, должно быть фундаментальным и теоретическим, а получение знаний об актуальных процессах и технологиях может быть отдано на самообразование, дополнительное образование, повышение квалификации или специализацию на платной основе. Это создает действительно **благоприятные условия для частных компаний**, которые используют сотрудничество с Университетом как канал для рекрутинга, а также открывают собственные учебные центры, как на базе университета, так и внутрикорпоративные.

Так, Факультет прикладной математики и информатики БГУ (ФПМИ) выпускает востребованных и конкурентоспособных специалистов, спрос на которых продиктован развивающейся отраслью разработки программного обеспечения. Однако, несмотря на это, прежде, чем начать работать, студент проходит корпоративное обучение, преимуществом которого является прикладной характер, а недостатком – слишком узкая специализация и недостаточный потенциал для роста в последующем. Эта проблема решается двумя способами: с одной стороны, некоторые компании создают студентам удобные условия для работы, ориентируясь на учебный процесс и предлагая гибкий график работы параллельно с учебой. С другой стороны, студентов некоторых факультетов, наиболее прикладных, привлекают к выполнению работ в рамках совместных проектов, реализуемых кафедрами (например, совместно с Парком высоких технологий, ПВТ).

Имеет место и сотрудничество факультетов с частными компаниями и организациями в рамках профориентации. Так, по согласованию с деканатами факультетов компании проводят открытые лекции для студентов старших курсов, организуют открытые конкурсы по трудоустройству и прохождению стажировок. Экономический факультет и ряд других не испытывают острой необходимости в проведении самостоятельной политики привлечения потенциальных работодателей, а также профессионализации своего учебного процесса. Однако такое взаимодействие является в первую очередь дополнительным каналом рекрутинга и выгодно только бизнесу, но не университету. К отдельным факультетам БГУ интерес компаний особенно высок. Однако будет ли существовать устойчивый спрос на выпускников этих факультетов независимо от того, модернизирован ли учебный процесс и соответствует ли он последним тенденциям?

Наличие партнерских соглашений с частными компаниями и государственным бизне-

сом не является показателем эффективности учебного процесса – все зависит от организации этой работы на факультете. Большое значение имеет интегрированность учебного процесса с профилем компании или организации. Наиболее явной является эта связь на прикладных факультетах. Аналогичный механизм может быть применен и на других факультетах, но не без привлечения потенциальных работодателей, негосударственных и коммерческих. На сегодняшний день наиболее оптимальным является создание открытого и прозрачного механизма такого участия, понятного абитуриентам, студентам и преподавателям.

Профессионализация – процесс, затрагивающий не только студентов, но и преподавателей. Это **стажировки** преподавателей – не только обучение методикам преподавания, но и реальная работа в организациях. Для введения этого механизма необходимы ресурсные затраты: управление и регулирование, специальная служба подбора персонала, сотрудничество с рекрутинговыми агентствами и т.д. К тому же, существует проблема оплаты труда преподавателей в случае прохождения стажировки в организации: как правило, университет не покрывает расходов на стажировки и не оплачивает дополнительную работу, выполняемую вне университета, часто стажировки проходят «без отрыва от производства». Общая практика – прохождение обязательных стажировок (раз в 5 лет) в таких учреждениях, как Академия последипломного образования или на родственных факультетах других университетов. Опыт сотрудничества с организациями необразовательного профиля часто основан на проектном взаимодействии (опыт ФПМИ). Мотивация сотрудников к прохождению стажировок в профессиональных организациях может стимулироваться университетами, например, путем создания специальной линии финансирования на прохождение стажировок, возможно, в рамках сотрудничества с международными организациями. Важно понимать, что форматы и области сотрудничества с профессиональной средой на каждом факультете индивидуальны, соответственно, факультетам для этого необходимо больше свободы.

Компании, создающие собственные учебные центры, способны составить конкуренцию университетам, однако они изначально ставят цель обучения специалистов для выполнения конкретных функций, они не предназначены для повышения квалификации управленческого блока сотрудников, поскольку узко специализированы, а важный для личностного развития сотрудников аспект подготовки в них часто отсутствует. Понимание этого может стать основой взаимовыгодного обмена ресурсами между университетом и учебными центрами частных компаний. Преимущество университетского образования в совокупности с узкой специализацией, основанной на потребностях рынка труда, способно обеспечить высокую потенциальную конкурентоспособность как ВУЗа, так и учебному центру.

Вложения компаний в образование и профессиональный рост своих сотрудников – это залог конкурентоспособности производимого ей продукта или услуги на рынке, а также основа хорошей репутации. Существуют два механизма, посредством которых компании развивают образовательные направления:

- 1) Создание лабораторий, учебных центров на базе университетов или при участии университетских преподавателей;
- 2) Создание собственных учебных центров, образовательных программ и курсов вне университета.

Однако наличие лабораторий, на базе которых разрабатываются и преподаются практические спецкурсы, не является показателем тесной связи образовательного и профессионального процессов. Мотивация создания второго типа заключается в необходимости подготовки и переподготовки кадров, удовлетворении внутреннего кадрового спроса компаний. Интеграция компаний в учебный процесс является эффективным каналом рекрутинга, но не всегда способствует развитию факультета и образовательного процесса. Так, негативным для



кадрового потенциала университета является отток специалистов. Решением этой проблемы могут стать благоприятные условия совместительства в университете (1), а также налоговые преференции (2), за счет которых университет сможет привлечь практикующих специалистов, а также удержать талантливых сотрудников.

Еще один инструмент профессионализации, который нуждается в модернизации, – **научное руководство**. Так, пересмотр логики выбора дипломных работ и назначения научных руководителей, в зависимости от специальности, может помочь профессионализировать учебный процесс. Долгосрочные соглашения факультетов с организациями, как государственными, так и частными, могут стать площадкой для модернизации системы научного руководства. В начале последнего учебного года студент пятого курса закрепляется за кафедрой, совместно с руководителем формулируется тема дипломного проекта, согласно с профилем кафедры. Работа над дипломным проектом теоретически должна продолжаться весь год под руководством преподавателя выпускающей кафедры, но на практике это происходит не всегда. Научное руководство преподавателя ВУЗа может быть дополнено профессиональным менторством, консультированием выпускников практикующими специалистами – и теоретический и практический компоненты дипломной работы будут разделены. Это поможет сделать результаты дипломной работы прикладными. Такой механизм возможен, если факультет обладает базой партнерских предприятий и организаций-партнеров, но требует пересмотра внутренней политики и требований к дипломным работам выпускников.

Профессиональное взаимодействие может происходить не только в рамках написания дипломных проектов, а начинаться значительно раньше. «Ученик» может совместно с ментором работать над проектом и выполнять часть поставленных задач под руководством специалиста во время преддипломной практики. Однако не всегда руководители практикой могут уделить достаточно времени каждому из студентов – необходим фиксированный долгосрочный статус студента в качестве ученика. Мотивация для профессиональных организаций в реализации этого механизма может состоять в подборе потенциальных кадров и их обучении. Мотивация для университета – повышение качества дипломных работ за счет практической применимости ее результатов, основа для профессиональных стажировок преподавателей.

Препятствиями в реализации этого варианта сотрудничества являются: отсутствие мотивационных механизмов для компаний, необходимость привлечения дополнительного ресурса и оплаты труда, отсутствие мотивации у руководства выпускающей кафедры, сложность регулирования процесса, ограничения во времени прохождения практики и написания диплома.

Примеры профессионального сотрудничества бизнеса и ВУЗа на наиболее прикладных факультетах – скорее частные случаи. Может ли такая практика применяться на гуманитарных факультетах (историческом, филологическом, факультете международных отношений)? Нуждаются ли эти факультеты в профессионализации образовательного процесса? Какие специальности пригодны к этому? Очевидно, что на уровне университета необходим особый подход к фундаментальным факультетам, сугубо теоретическим специальностям и специальностям, которые имеют прямую или потенциальную практическую направленность.

# Выводы и рекомендации

В целом, университету необходима отдельная политика по отношению к фундаментальным факультетам, теоретическим специальностям и факультетам, связь с рынком труда на которых более очевидна. К тому же, важно внимательное изучение лучших практик, best practices, существующих на разных факультетах, с тем, чтобы применить положительный опыт в рамках существующей институциональной среды.

## **Рекомендации для факультетов, связь которых с рынком труда более очевидна:**

- Консультирование с представителями частного сектора, неправительственными и некоммерческими организациями в процессе моделирования специальностей и учебных курсов, привлечение практикующих специалистов в процесс разработки учебных планов;
- Увеличение процента специальных курсов и спецсеминаров по отношению к теоретическим дисциплинам, практическая направленность спецкурсов;
- Активизация сотрудничества с частными компаниями, крупными предприятиями по совместной подготовке специалистов смежных специальностей на базе факультетов за счет более активного включения частных лабораторий и учебных центров в образовательный процесс;
- Благоприятные условия для совместительства для практикующих специалистов, например, за счет налоговых льгот; проведение открытых конкурсов для преподавателей-практиков;
- Долгосрочные практические стажировки преподавателей с полным финансовым и социальным обеспечением в организациях, предприятиях, компаниях;
- Профессионализация научного руководства курсовыми и дипломными работами за счет разделения на теоретическое руководство и практическое руководство практикующими специалистами, проведение открытых конкурсов по практическому руководству и консультированию студентов;
- Введение в учебный процесс международных сертифицированных учебных дисциплин за счет участия в международных программах развития.

**Для фундаментальных факультетов и сугубо теоретических специальностей профессионализация может сводиться скорее к увеличению процента современных дисциплин и более узкой исследовательской специализации. Рекомендациями здесь могут быть:**

- Проектная научно-исследовательская деятельность: создание благоприятных условий для преподавателей за счет уменьшения аудиторной нагрузки, материального поощрения;
- Создание благоприятных условий для долгосрочных научных стажировок преподавателей «с отрывом от производства»;
- Пересмотр фокуса преподаваемых дисциплин в сторону более современных за счет участия в международных программах развития, научной специализации преподавателей и студентов;
- Включение в куррикулы сертифицированных международных курсов;
- Внимательное изучение международного опыта по развитию фундаментальных и теоретических специальностей.





**Миссия исследовательского центра SYMPA – продвижение реформы системы публичного администрирования в Беларуси в соответствии с современными принципами и практиками.**

**Центр объединяет людей, которым интересны проблемы государственного управления в профессиональном и научном плане.**

**КОНТАКТЫ:**

**e-mail: [info@sympa-by.eu](mailto:info@sympa-by.eu)**

**web: [www.sympa-by.eu](http://www.sympa-by.eu)**

