



Новые
решения
для государственного
управления

**От государственного управления к
публичному администрированию: как
можно проводить оценку
государственного управления в Беларуси?**

2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ СФЕРЫ ГУ В БЕЛАРУСИ	6
ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ	10
ПРИНЦИПЫ ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ (GOOD GOVERNANCE) КАК ОСНОВАНИЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	12
ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ SIGMA: МЕТОДОЛОГИЯ	20
АНАЛИЗ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (“ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ”).....	29
ВЫВОДЫ	45

Резюме

В данной работе рассматриваются различные аспекты и проблемы, связанные с реформированием системы государственного управления Беларуси. Вначале представлена общая характеристика ситуации в сфере госуправления и отмечены ее наиболее очевидные слабые моменты. Далее описаны некоторые из возможных подходов к реформированию, а также так называемые “принципы хорошего управления”, которые обычно выступают содержательным основанием публичного администрирования и которые пока малоизвестны в Беларуси. После этого в работе рассматривается стратегическая программа реформы государственного управления (SIGMA), разъясняется ее методология и проводится анализ одной из сфер - “управление государственными финансами”. На примере оценки последней можно говорить о том, что методология SIGMA может применяться для оценки госуправления в Беларуси, однако с рядом как технических, так и политических ограничений.

ВВЕДЕНИЕ

Во многих постсоветских странах, странах Центрально-Восточной и Южной Европы последовательная реформа в сфере публичного администрирования считается основополагающей для повышения эффективности функционирования государственного аппарата, а также национальной экономики. Именно такой подход к реформированию поддерживается международными организациями. В этих странах, как и в Беларуси, существуют сложные общественно-политические и экономические контексты и различного рода проблемы, но, тем не менее, правительства в них начали и с разной степенью успешности продвигаются по пути реформирования системы публичного администрирования. Принципиальным отличием ситуации этих стран от Беларуси является наличие политической воли к проведению реформ, в то время как белорусское правительство в ситуации доминирования в политической сфере одного субъекта (президента) не ставит перед собой подобных целей. Тем не менее, подход различных международных организаций и инициатив, которые фокусируются на реформировании публичного администрирования, может помочь проанализировать существующую ситуацию в госуправлении Беларуси, а также предоставить методологию для оценки ее различных компонентов. Такая предварительная оценка может быть полезна для выделения проблемных моментов и подготовки дорожной карты будущих реформ в данной сфере.

В качестве содержательного и ценностного основания реформ системы государственного управления и ее перехода на качественно новый уровень часто выступают так называемые принципы «хорошего управления» (good governance), среди которых можно назвать подотчетность (accountability), предсказуемость (predictability), открытость (openness), прозрачность (transparency) и другие. Данные принципы создают основу для функционирования всей системы, а также обозначают механизмы ее подотчетности обществу. В нашей работе эти принципы рассматриваются в качестве содержательных ориентиров для политиков, которые, имея соответствующую политическую волю и полномочия, заинтересованы проводить реформу системы госуправления в Беларуси. Также мы проводим своего рода «упражнение» по оценке одной из сфер госуправления (управление государственными финансами) по методологии инициативы “Поддержка улучшения управления и менеджмента” (англ. Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA)¹, чтобы посмотреть, насколько она применима в Беларуси и может быть использована для анализа в будущем.

В начале работы кратко описана текущая ситуация и основные проблемы в сфере государственного управления в Беларуси. Далее представлены общие подходы к

¹ Инициатива SIGMA является совместным продуктом Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и Европейского союза (ЕС). Более подробно о ней см. <https://sigmaweb.org/ourexpertise/>

реформированию, а также принципы «хорошего управления» (good governance), как создающие нормативное основание для реформирования. В следующей части представлен разработанный и предлагаемый подход к реформированию госуправления, а также показаны предусмотренные в нем ключевые сферы реформирования (принципы). В завершении проведен анализ системы публичных финансов по методологии SIGMA и сделаны соответствующие выводы.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ СФЕРЫ ГУ В БЕЛАРУСИ

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

До начала политического кризиса 2020 года внутри сферы государственного управления остро стояла проблема соперничества/конкуренции и координации между различными государственными органами.² По косвенным признакам можно было говорить о наличии противоречий между целями и интересами министерств и ведомств, когда, например, условно либеральные министерства предлагали экономические реформы, а силовые - репрессии. По мере усугубления политического кризиса становится очевидным, что проблема конкуренции между структурами разрешилась в пользу силового блока, который, очевидно, имеет карт-бланш в ситуации, когда основной задачей политической системы является сохранение властных позиций у Александра Лукашенко.

Вместе с тем своеобразное "перетягивание каната" в сфере исполнительной власти происходит между Администрацией президента и правительством (Советом министров). Однако поскольку президент вправе не принимать любые предложения правительства, последнее находится в подчиненном положении. Эта проблема не является уникальной для Беларуси, однако в стране нет работающего механизма сдержек и противовесов: вместо согласования позиций на уровне Совета министров и с учетом общественных интересов, "верховным судьей" выступает Администрация президента, которая руководствуется принципами личной лояльности, а не общественного интереса.

Основные слабости и проблемы системы государственного управления (исполнительной власти, в частности) обусловлены общим дисбалансом политической системы. Министерства занимаются не разработкой политики, а выполнением указаний Администрации президента, Совета безопасности и других приближенных к президенту структур. Разработка государственной политики ведется не на основании полученных в

² Полина Макарова. Правительство в преддверии «идеального шторма» // Белорусский ежегодник 2020: <https://nmnby.eu/yearbook/2020/page2.html>

ходе исследований данных (например, опросов, статистики) и в общественно-значимых целях, а для выполнения волонтеристских поручений президента.

В государстве отсутствует адекватная правовая база, которая регулировала бы государственную службу и госуправление. В частности, отсутствует закон о государственном управлении (публичном администрировании), в котором были бы сформулированы его основные принципы и задачи. В итоге госструктуры перегружены текущими приказами и запросами со стороны вышестоящих организаций. Закон о госслужбе 2003 года много раз обновлялся; в настоящее время на рассмотрении парламента находится новая редакция данного нормативного акта, однако он не выносился на общественные обсуждения. Зависимость госслужащих от начальства (как и в других сферах) закреплена, в том числе, краткосрочностью их контрактов.

Существует проблема непрозрачности и неравных условий найма на государственную службу. Вакансии в сфере госуправления не выставляются на открытый и инклюзивный конкурс. В организации госслужбы широко распространен "блат" (преференции знакомым и родственникам) при найме на работу и назначении на руководящие должности. Также нет адекватной системы конкурсного привлечения компетентных специалистов, проверки их квалификаций и продвижения по карьерной лестнице тех, кто работает наиболее эффективно. Основным критерием назначения на государственные должности является лояльность. Главный инструмент кадровой политики - прямые назначения, при этом основным кадровым органом фактически выступает Администрация президента.

Дополнительные сложности возникают и в сфере подготовке кадров для государственной службы. Монополия здесь принадлежит Академии управления при президенте, которая является фактически обязательным этапом в карьере госслужащих. Однако качество и практическая ценность обучения в Академии управления вызывает вопросы.

Отдельно можно упомянуть проблему непрозрачности принимаемых решений, когда множество правительственных документов без достаточных оснований находятся под грифом "для служебного пользования" и недоступны широкой публике. Например, постановление Совета министров от 17 февраля 2021 г. «О социально-экономическом развитии Республики Беларусь на 2021 год», вышло с грифом «Для служебного пользования», хотя в прошлые годы соответствующие постановления были в свободном доступе.

Необходимо отметить и наличие проблем с организацией выполнения находящихся в ведении государственных структур общественно-полезных функций и предоставления услуг. Белорусские госслужащие работают не над выполнением стратегических заданий, а над тем, что в данный момент представляется президенту и Администрации политически

целесообразным либо над реализацией произвольно устанавливаемых «целевых показателей». Например, в период активной протестной активности (август - декабрь 2020 г.) городские коммунальные и спасательные службы были часто заняты снятием флагов и уничтожением другой визуальной протестной символики вместо выполнения своих непосредственных функций.

В Беларуси практически отсутствует институт местного самоуправления. Местные советы депутатов (фактически назначенные, а не избранные) *de facto* лишь утверждают проекты бюджета. Поскольку они не подотчетны гражданам, то и не заинтересованы в решении местных проблем. Как и парламентарии, они являются скорее частью вертикали, чем полноценной законодательной и представительной властью. Возможности местных органов власти проводить независимую от центра политику ограничены. Бюджетирование осуществляется строго сверху-вниз, иерархично и централизованно. При этом в правительстве отсутствует отдельное министерство, ответственное за региональное развитие.

В сфере управления государственными финансами принятие наиболее важных решений также осуществляется одним должностным лицом - президентом. Несмотря на то, что формально в Беларуси предусмотрены механизмы парламентских обсуждений проекта бюджета и других бюджетных вопросов, на практике депутаты ничего не решают и лишь утверждают предложенный им проект бюджета. При этом реальными полномочиями по внесению изменений в проект обладает президент. Он же зачастую лично договаривается с внешними кредиторами о займах, а роль Министерства финансов отходит на второй план. Чиновники на местах опасаются прислушиваться к общественному мнению при разработке бюджета из боязни негативного влияния подобного поведения на свои карьерные перспективы: взаимодействие с активной частью горожан и выделение средств на их инициативы может быть расценено как нелояльность. Высший контрольный орган - Комитет государственного контроля - не является достаточно независимым, чтобы эффективно функционировать как полноценный внешний орган аудита. Все это снижает эффективность бюджетного процесса, негативно сказывается на прозрачности, подотчетности и предсказуемости, исключает любые возможности для общественности влиять на бюджетную политику.

Таким образом, в настоящее время в Беларуси наблюдается целый комплекс проблем в сфере государственного управления, начиная от разработки публичной политики до управления государственными финансами. Вместе с тем до начала политического кризиса 2020 г. государство обеспечивало приемлемый уровень государственных услуг и сервисов (особенно это было заметно в сфере инфраструктуры,

статистики, кадастров и пр.³). Однако по мере ухудшения политической ситуации становится очевидным, что правительство с легкостью отказывается от качества оказания услуг в пользу политической конъюнктуры. Одним из ярких примеров здесь могут быть почтовые услуги, которые перестают оказываться в должном объеме и качестве для людей, пребывающих в местах лишения свободы и изоляторах временного содержания по политическим мотивам, и в большинстве случаев даже не осужденных. Для таких людей существует проблема доставки корреспонденции, оформления подписки на периодические издания и пр.

³ Antoaneta Dimitrova, Honorata Mazepus, Dimiter Toshkov, Tatsiana Chulitskaya, Natallia Rabava & Ina Ramasheuskaya (2021) The dual role of state capacity in opening socio-political orders: assessment of different elements of state capacity in Belarus and Ukraine, *East European Politics*, 37:1, 19-42.

ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ

В современном мире существует множество подходов к реформированию системы государственного управления. Однако в силу того, что, как правило, проекты реформирования поддерживаются (в том числе и финансово) различными международными организациями, можно говорить о существовании нескольких относительно стандартных моделей. При этом необходимо учитывать, что на практике даже проведенные по унифицированным стандартам реформы могут существенно отличаться - в зависимости как от административной культуры страны, так и от различных стартовых точек, на которых находятся правительства перед началом изменений.

В реформировании системы госуправления часто выделяют **три модели**:

1. Внедрение в систему госуправления **рационализированных структур и процессов** (так называемое “вебериянское” реформирование). В его основе находится трансформация действующей в «ручном режиме» системы госуправления в современную систему администрирования с прозрачными процедурами, госслужбой, основанной на принципе признания достоинств и компетенций (merit-based system) и принципами верховенства права. Вместе с тем легальность и иерархия рассматриваются в качестве ключевых характеристик данного подхода.
2. **Реформирование по принципам нового публичного менеджмента (НПМ)**, которое предполагает внедрение рыночных механизмов и логики управления бизнесом в систему госуправления. Основные акценты при этом делаются на повышении эффективности, производительности и инновационности системы.
3. **Смешанная модель, совмещающая элементы вебериянской бюрократии с НПМ.** Эту модель иногда называют пост-вебериянской или реформами третьего поколения (new public governance). В ней пытаются совместить присущие веберовскому подходу принципы беспристрастности, легальности и нейтральности с инструментами НПМ, которые направлены на то, чтобы усилить подотчетность всей системы гражданам и запросам со стороны общества. Также в рамках такой модели происходит своего рода «переоткрытие государства», которое уходит от присущей НПМ фрагментации, переходит на уровень сетевого управления и выстраивает новые системы политических контроля и подотчетности. Основной фокус делается на системе координации, эффективности и получения необходимых результатов (outcomes).⁴

При этом, в «чистом» виде любая из этих моделей реформирования может встречаться редко.

⁴ Thijs, Nick, Gerhard Hammerschmid, and Enora Palaric. "A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28." *European Commission, Brussels* (2017).

Еще одним моментом, важным как для выбора модели реформирования, так и осознания необходимости самого реформирования на уровне политических элит и всего общества являются факторы, которые подталкивают или даже провоцируют правительство все-таки начать реформы. На примере исследований в странах ЕС мы видим широкий набор таких факторов, которые включают: европейскую интеграцию (и требования со стороны ЕС), т.е. внешнее влияние; изменения/смену правительства; бюджетное давление или бюджетный кризис; инициативы и давление со стороны международных организаций; случайные события; общественное давление/требования со стороны общества и/или бизнеса; демографический кризис и пр.⁵ Однако какой именно фактор, где и почему может стать катализатором реформ - зависит от каждой конкретной страны и ситуации в ней.

Параллельно мы можем говорить о том, что независимо от модели реформирования, во всех них, как правило, есть общие содержательные основания, которые называются принципы хорошего управления (good governance).

⁵ Там же

ПРИНЦИПЫ ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ (GOOD GOVERNANCE) КАК ОСНОВАНИЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реформы в сфере государственного управления должны основываться, прежде всего, на изменении ее содержательных оснований. SIGMA и другие международные проекты и организации выделяют и предлагают для внедрения схожий набор подобных оснований⁶, некоторые из которых рассматриваются в этом подразделе.

Участие общественности в принятии решений (civic participation)

Участие общественности в принятии решений (или гражданское участие) — это действия граждан и их объединений в общественно значимых сферах с целью влияния на решения центральных и местных властей. Для того, чтобы полноценно участвовать в политике, граждане должны быть информированы и иметь возможность объединяться в организации и другие общественные структуры.

Рост внимания к подходам, включающим различные формы участия граждан в принятии решений, во многом обусловлен необходимостью преодоления существующих, по мнению ряда исследователей, в развитых демократических странах апатии и отчужденности общества от политических процессов, а также снижением интереса граждан к классическим формам участия в политике (например, выборам, членству в политических партиях и пр.)⁷. Считается, что действующая модель представительной демократии не обязательно учитывает нужды и потребности различных (в том числе уязвимых групп) при принятии политических решений. Люди хотят не только иметь возможность голосовать каждые несколько лет, но и оказывать большее влияние на принятие решений, определяющих их жизнь (особенно на местном уровне). Поэтому в настоящее время в демократических странах становятся популярными прямые формы участия, обеспечивающие большую степень вовлеченности граждан в процесс принятия решений.⁸ При этом участие граждан может быть как в индивидуальной форме (например, индивидуальные обращения в органы власти), так и в коллективной (создание структур самоуправления и т.п.).

Принцип гражданского участия в принятии решений включается в современные подходы к формированию публичной политики. Например, для реализации доказательной политики (evidence-based policy) обязательны широкие консультации с различными группами стейкхолдеров, а при проведении оценки регулирующего воздействия

⁶ Эти принципы могут не полностью совпадать у различных организаций, однако несмотря на различия, их содержательная направленность является общей. Пример принципов хорошего управления у Совета Европы см. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

⁷ Dalton, Russell J. "Citizenship norms and the expansion of political participation." *Political studies* 56, no. 1 (2008): 76-98.

⁸ Там же

нормативных правовых актов (regulatory impact assessment) результаты общественных консультаций являются обязательным и одним из основных источников информации для такой оценки.

Основные принципы гражданского участия организаций гражданского общества (ОГО) закреплены в Кодексе рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений (Совет Европы, 2019) и включают⁹:

- 1) **Открытость**, то есть то, что ОГО должны представлять мнения и взгляды своих целевых аудиторий, членов, сторонников и заинтересованных граждан;
- 2) **Доверие** между секторами общества, в частности, между гражданским обществом и органами власти;
- 3) **Признание независимости** ОГО от государственных органов при формулировании ими своих целей, принятия решений и деятельности;
- 4) **Участие** гражданского общества в консультативных механизмах (например, рабочих группах, консультациях). Дополнительными принципами гражданского участия также являются прозрачность, доступность, недискриминация, инклюзивность и подотчетность.

В международных документах принцип гражданского участия включается как важная составляющая системы "хорошего управления".¹⁰ Отмечается влияние участия общественности на качество, актуальность и эффективность политики, а также повышение доверия к институтам и принимаемым политическим решениям. Также подчеркивается необходимость обеспечения гражданского участия на всех этапах цикла публичной политики (разработки, принятия, реализации, мониторинга и оценки). При этом разработчики SIGMA делают особый акцент на обеспечении участия граждан в принятии политических решений через общественные консультации на этапе разработки политики/законодательства. Предполагается, что такие консультации должны осуществляться на систематической и плановой основе, а их цель и процесс должны быть ясны всем заинтересованным сторонам. В качестве участников консультаций называются заинтересованные стороны из числа представителей государственного управления, соответствующих государственных органов, частного сектора и гражданского общества. Процесс консультаций должен быть прозрачным и обеспечивать равный доступ для всех групп для того, чтобы не допустить влияния личных интересов на общественные нужды.

Подход SIGMA демонстрирует, что на этапе разработки политики основным требованием является то, что инклюзивная и доказательная политика и

⁹ Совет Европы (2019). Кодекс хороших практик гражданского участия в процессе принятия решений <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

¹⁰ European Governance. A White Paper <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>

законотворческий процесс обеспечивают достижение поставленных политических целей. Формулировку этого мы можем увидеть в требовании о том, что политики и законодательство разрабатываются инклюзивно, обеспечивая активное участие общественности и возможности согласования различных точек зрения в государственных органах. Кроме того, должны быть внедрены и последовательно применяться процедуры эффективных общественных консультаций, своевременно предоставляться возможности вовлечения всех заинтересованных сторон, а ответственные государственные органы должны обладать достаточными ресурсами для анализа и использования ответов участников консультаций. Кроме того, должен существовать механизм разрешения межведомственных конфликтов на этапе принятия решений.

Экономическая эффективность (efficiency)

Принцип экономической эффективности в публичной политике предполагает оценку того, насколько хорошо соотносятся затраты на проведение какой-либо политики и полученные в ходе ее реализации результаты. Т. е. того, к каким конкретным количественным результатам привело каждое финансовое вложение. В отличие от бизнеса, где существует четкая система разработанных финансовых показателей (в бизнес-процессах цели выражаются, как правило, в финансовых показателях), в ходе разработки и последующей реализации одного из вариантов политики не всегда можно однозначно оценить, является ли принятое решение и выбранный вариант политики экономически эффективным. К тому же ресурсы, необходимые для реализации политики, могут выражаться не только в деньгах, но и во времени, человеческих ресурсах, репутационных издержках и т.п. Поэтому измерять результаты исключительно в финансовых показателях - нецелесообразно. Однако принцип экономической эффективности должен учитываться в особенности в сферах, связанных с распоряжением общественными финансами, например, в государственных закупках.

В рамках методологии SIGMA экономическую эффективность определяют не только через финансовые показатели, но и через оценку этой эффективности гражданами. В качестве примера можно привести такой субиндикатор, как «воспринимаемая гражданами экономическая эффективность административных процедур». Этот субиндикатор представляет собой процент граждан, считающих административные процедуры, предоставляемыми властями, эффективными.

Другой пример того, как данный принцип воплощается в конкретные и сравнимые показатели - это субиндикатор «время, необходимое для найма госслужащего». Этот субиндикатор оценивает в календарных днях время, которое проходит от момента публикации информации о вакансии до момента публикации результатов отбора претендентов на позицию (время, необходимое для оформления сотрудника, здесь не учитывается). В данном случае речь идет не столько о деньгах, сколько о рациональном с точки зрения времени менеджменте.

Эксперты SIGMA отмечают, что принцип экономической эффективности в государственном управлении может, на первый взгляд, противоречить принципу верховенства права, так как выполнение многочисленных требований закона, необходимых процедур может быть и не самым дешевым вариантом и, соответственно, негативно влиять на соотношение затрат и результатов. Однако существуют возможности решения данного противоречия. Одним из них является аутсорсинг некоторых услуг. Например, найм компаний из частного сектора для более эффективного их выполнения, в то время как система госуправления оставляет за собой создание политик (policy-making) и контроль за соблюдением установленных стандартов.

Таким образом, принцип экономической эффективности является одним из важных для оценки и реформирования публичного администрирования. И граждане, и методология SIGMA предполагают, что бюджетные средства должны использоваться разумно и рационально.

Результативность (effectiveness)

Для перевода понятия *effectiveness* используют как “результативность”, так и “эффективность в достижении целей”. Данный принцип утверждает, что необходимо производить оценку того, насколько успешно достигаются поставленные цели и решаются существующие проблемы в сфере госуправления. Этот принцип предполагает, что реализуемые публичные политики в различных сферах должны постоянно мониториться, анализироваться и оцениваться на предмет достижения поставленных целей и задач того, насколько хорошо их исполняют. Требование результативности - одно из ключевых и часто встречающихся на всех уровнях детализации методологии SIGMA.

Примером применения этого принципа может служить оценка эффективности организационной структуры правительства, которая предполагает оценку того, насколько существующая конфигурация правительства (количество министерств, соподчиненность, подотчетность и пр.), способствует достижению поставленных перед ним целей. Зачастую индикаторы, связанные с оценкой эффективности, предполагают существование независимых институтов, которые могут смотреть «со стороны» и делать эту оценку, - и их защищенность от влияния государства (например, институт омбудсмена).

Другим примером применения этого принципа в методологии SIGMA может быть такой субиндикатор, как оценка эффективности системы работы с жалобами в государственных закупках. Это оценка более “низкого”, детального уровня - она касается уже конкретной сферы и требует/оценивает результативность отдельного ее аспекта. Мы видим, что требование результативности может применяться как к таким сложным системам или процессам как какая-либо реформа, так и к оценке конкретных и узких процедур.

Принцип результативности - один из самых “старых” и ключевых как для оценки существующей системы государственного управления и ее отдельных процедур/услуг, так и для формирования направлений и методов ее реформирования.

Надежность (reliability)

Одной из основных задач правительства является минимизация неопределенности в экономическом, социальном и политическом окружении. Стихийные бедствия, эпидемии и финансовые кризисы ставят вопросы о доверии граждан правительствам, которые должны выработать политику для нивелирования возможных негативных последствий от них.

Надежность предполагает систему управления, свободную от различных отклонений: коррупции, nepотизма, патронажа и захвата власти теми, кто руководствуется собственными личными интересами. Кроме того, важны гарантии прав собственности и личных прав, а также достижение определенного рода общественной стабильности. Эти условия обеспечивают определенную надежность и предсказуемость, которые важны для принятия решений для других субъектов (в частности, бизнеса).¹¹

Надежный процесс принятия политических решений требует выработки долгосрочной стратегии развития публичного сектора. Такая стратегия должна включать усиление функций планирования и улучшение системы мониторинга, включая оценку специализированными структурами и регулярными отчетами органами госуправления о достигнутом ими прогрессе в имплементации.¹²

В рамках методологии SIGMA надежность, например, упоминается в связи со стратегической программой реформы в системе госуправления и принципа, который звучит так: «Создана политическая и правовая база для профессиональной и слаженной государственной службы; институциональная структура обеспечивает последовательную и эффективную практику управления человеческими ресурсами во всей государственной службе».

Подотчётность (accountability)

Принцип подотчётности предполагает ответственность субъектов публичной политики за принимаемые ими решения. Они не только должны информировать общественность о принимаемых решениях, но и давать при этом подробные разъяснения.

¹¹ Stivers, C. (Ed.). (2001). Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration (1st ed.). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780429501036/democracy-bureaucracy-study-administration-camilla-stivers?refId=eb9ed587-27cf-4188-a7bc-fb1d7b87ac9f>

¹² OECD. Trust in Governance. Reliability: <https://www.oecd.org/gov/trust-reliability.htm>

Кроме того, существуют эффективные средства защиты от недобросовестного управления и действий местных властей, которые потенциально могут негативно повлиять на гражданские права.

В методологии SIGMA подотчётность публичной политики выделена отдельным направлением. Как основное требование указано то, что в стране «существуют надлежащие механизмы, обеспечивающие подотчетность государственных органов, в том числе сферу их ответственности и прозрачность». В качестве принципов, расшифровывающих требование подотчетности, указаны рациональность центрального правительства, существование действующих механизмов защиты прав человека на надлежащее управление, закрепление в законодательстве и возможность реализации права на доступ к государственной информации, возможность судебного рассмотрения в вопросах, связанных с государственным управлением и нарушениями в этой сфере, ответственность госорганов за нарушения, включая нарушение должностных обязанностей госслужащими и пр.

Предсказуемость (predictability)

Предсказуемость связана с последовательным применением принципа верховенства права и обеспечивающих его политик, правил и положений. Предсказуемость относится как к существованию политик и законов, регулирующих различные сферы общественной жизни, так и к их последовательному применению. Считается, что без данного принципа само существование институций госуправления будет невозможным. Предсказуемость тесно взаимосвязана с принципом верховенства права, предусматривающего ответственность государства, госинститутов, бизнеса и граждан за его соблюдение. Предсказуемость также крайне важна для экономической сферы и, в частности, для инвестиций, при решении о которых происходит рациональная оценка рисков в целях снижения возможных транзакционных издержек. При этом произвол властей должен быть минимальным. В противном случае непредсказуемость в сфере регулирования ведет к увеличению стоимости капитала и рисков инвестиций.

Принцип предсказуемости включает в себя и требование последовательности публичной политики. Перед правительством стоит сложная задача быть одновременно последовательным и гибким в своей политике с учетом изменяющихся обстоятельств, а также производить изменения среднего уровня в случае необходимости. Вместе с тем, в ситуации смены правительства закономерно происходит изменение публичных политик с учетом приоритетов пришедших к власти политиков/партий, однако определенная последовательность важна даже в этом случае и хорошо, когда не случаются радикальных изменений предыдущего курса. Предсказуемость может быть обеспечена и определенными институциональными установками, в рамках которых обеспечивается определенная независимость институтов (в частности, экономических, например,

центрального банка) от политического влияния.¹³ В рамках SIGMA о предсказуемости говорится как об общем принципе в контексте разработки и координации публичной политики, а также законодательных оснований и практик регулирования института государственной службы.

Открытость (openness)

Открытость политики и управления означает раскрытие общественно значимой информации и участие на разных стадиях политического цикла акторов, не относящихся к государственной сфере, к числу которых относятся бизнес, организации гражданского общества, а также в более широком смысле этого слова - граждане. В основании данного принципа лежит идея о том, что граждане и правительства могут работать вместе для достижения лучших результатов.¹⁴

Открытость помогает избежать информационной асимметрии, которая дает возможность включить в процессы публичной политики и государственного управления информацию от отличающихся от государства стейкхолдеров; обеспечить разделимость целей и согласованность стратегий, когда стейкхолдеры вместе и формулируют и соглашаются относительно них; помогает выстраивать доверие.¹⁵

В рамках SIGMA об открытости, например, говорится в рамках общих требований в отношении государственных закупок.

Прозрачность (transparency)

Прозрачность (transparency) публичной политики - один из ключевых принципов хорошего управления в демократических политических системах. Прозрачность характеризуется степенью информированности общественности о деятельности органов государственного управления, и от полноты реализации данного принципа зависит уровень доверия между государством и обществом. В свою очередь доверие может выражаться в поддержке политических решений со стороны общества, что значительно повышает эффективность их реализации.

Прозрачность публичной политики также является основополагающим элементом для искоренения коррупции, которая, как известно, угрожает эффективному управлению,

¹³ Asian Development Bank (1995). <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>

¹⁴ World Bank blogs (2014). <https://blogs.worldbank.org/governance/openness-key-effective-and-inclusive-development>

¹⁵ The innovation Policy Platform <https://www.innovationpolicyplatform.org/www.innovationpolicyplatform.org/content/openness-policy-and-governance/index.html>

приводит к диспропорциям и несправедливости в распределении ресурсов, вредит развитию государственного и частного сектора. Соответственно, борьба с коррупцией в сотрудничестве правительства, граждан и частного сектора приводит к обеспечению прозрачности.

При реализации принципа прозрачности, решения в системе государственного управления и процессы их принятия открыты для контроля со стороны других институтов государственного управления, гражданского общества и широкой общественности. И всё это регулируется соответствующими нормативными правовыми актами и этическими нормами. При этом относящаяся к сфере госуправления информация находится в открытом доступе даже в том случае, если нет чёткого указания в рамках законодательства на обязательства по её открытости (например, защита личных данных или обеспечение справедливости процедур закупок). Информация о решениях, реализации политики и результатах становится доступной для общественности таким образом, чтобы она могла эффективно следить за работой властей.¹⁶

В методологии SIGMA прозрачность упоминается в рамках сферы разработки и координации политики с основным требованием того, что процесс публичной политики согласован и поддерживает способность правительства достигать своих целей, а координация политики обеспечивает профессиональную и прозрачную подготовку решений. При этом в качестве принципов предполагается наличие системы постоянного мониторинга выполнения планов, которая предоставляет возможность для общественного надзора и обеспечивает достижение поставленных целей, а подготовка политических и законодательных решений происходит прозрачным образом и на основании профессиональных оценок. Кроме того, принцип прозрачности является важной частью подотчетности, основным требованием которой является существование надлежащих механизмов обеспечения подотчетности госорганов, а право на доступ к государственной информации закреплено в законодательстве и последовательно применяется на практике.

Таким образом, принципы “хорошего управления” закладывают содержательное основание для работы правительств и функционирования системы госуправления. В свою очередь, методология SIGMA использует их в качестве ориентиров и принципов для реформирования и обеспечения эффективного функционирования государственного аппарата.

¹⁶ Council of Europe. 12 Principles of Good Governance <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ SIGMA: МЕТОДОЛОГИЯ

Методология, предлагаемая инициативой SIGMA, описывает структуру и последовательность шагов по реформированию системы государственного управления и их оценки. Эти шаги могут осуществляться как в рамках подготовки государства к вступлению в Европейский союз (ЕС), так и без преследования данной цели.

Существует специально разработанный документ «Принципы государственного управления: рамка для стран, входящих в европейскую политику соседства» (The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries)¹⁷, описывающий рекомендации для стран, которые включены в Европейскую политику соседства (ЕПС) (European Neighborhood Policy), в число которых входит и Беларусь. В данной работе мы используем методы, подходы и принципы, предлагаемые SIGMA для таких стран. Как уже отмечалось ранее, следовать рекомендациям данного документа имеет смысл в том случае, если целью реформы системы государственного управления является ее приближение к “хорошему управлению” со всеми его ключевыми признаками.

С 2014 года Европейская комиссия определяет охват сферы реформы государственного управления шестью основными областями:

1. Стратегическая рамка (программа) реформы государственного управления (the strategic framework for public administration reform)
2. Разработка и координация политики (policy development and co-ordination)
3. Государственная служба и управление человеческими ресурсами (public service and human resource management)
4. Подотчетность (accountability)
5. Оказание государственных услуг (service delivery)
6. Управление государственными финансами (public financial management).

Для каждой из этих областей разработаны принципы, которых нужно придерживаться при проведении реформ. Однако для их реализации в жизнь и координации с остальными направлениями нужно произвести некоторые предварительные действия. В методологии SIGMA это называется **основные требования** (key requirements). В качестве примера приведем такое **требование**:

Конституционная и правовая система гарантирует независимость, полномочия и организацию высшего органа государственного аудита для выполнения им своего

¹⁷ Обзор принципов SIGMA: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Eng.pdf> Принципы: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> Методологическая рамка для анализа: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-ENP-Countries-May-2018.pdf>

мандата автономно и в соответствии с установленными стандартами, и тем самым создает условия для проведения высококачественного аудита, положительно влияющего на управление и функционирование государственных органов.

А теперь приведем пример собственно **принципа**, который развивает и конкретизирует одно из направлений улучшения этой сферы:

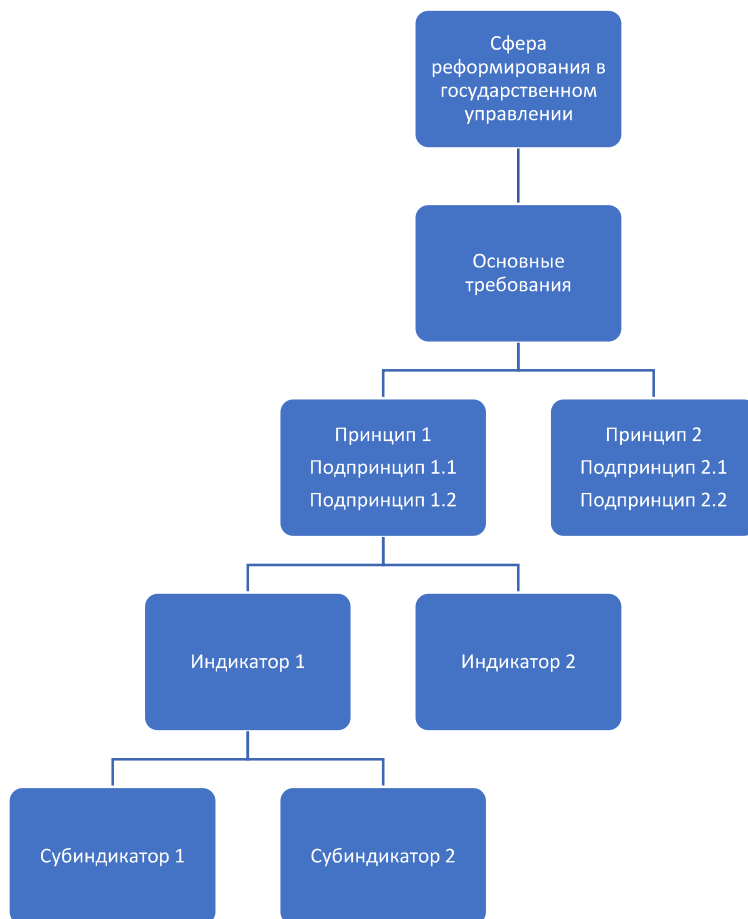
Пример принципа: *Независимость, мандат (полномочия) и организация высшего органа государственного аудита определены, защищены конституционными и правовыми рамками и соблюдаются на практике.*

Принципы сформулированы в виде целей и/или задач реформы в одной из сфер. Для того, чтобы лучше понимать смысл и иметь подробное руководство к действию, каждый из принципов разбивается еще на какое-то количество **под-принципов**, детализирующих различные аспекты действия этого принципа. Это еще один «шаг вниз» от более общих и абстрактных требований к более конкретным и понятным действиям.

Пример под-принципа для использованного выше принципа (один из восьми): *Высший орган государственного аудита имеет возможность и по Конституции обязан ежегодно представлять результаты аудита парламенту, будучи при этом независимым от него. Отчеты публикуются высшим органом государственного аудита.*

Для того, чтобы была возможность отслеживать ход реформ в каком-то государстве, также предлагаются **индикаторы** оценки изменений. Они могут быть как количественными, оцениваемыми в конкретных показателях (*например: размер госдолга*), так и качественными (*например: насколько найм на госслужбу осуществляется на основании заслуг*), основанными на опросах экспертов. Наличие индикаторов позволяет при желании оценить существующее положение дел, получить оценку - например, для мониторинга прогресса будущих реформ.

Проиллюстрируем структуру в виде схемы.



Такая несколько громоздкая на первый взгляд структура дает возможность планирующим или оценивающим реформы специалистам действовать комплексно по всем направлениям реформы системы государственного управления, не потеряв какие-то важные составляющие; а также реформировать различные направления в тесной связке друг с другом. Известно, что многие реформы проваливаются, так как «соседние», тесно связанные с ними сферы, не учитывают этого или вообще проходят совсем по-другому. Например, правительство может взяться за борьбу с коррупцией путем реформирования системы государственных закупок. Но будет ли реформированная система эффективней старой, если при этом в государстве останутся без изменений структура, мотивация, принципы найма, продвижения и увольнения с государственной службы? Или, наоборот, правительство задумало проводить реформу государственной службы в ситуации отсутствия временных и финансовых ресурсов, когда высшее руководство занято другими задачами, а исполнители предлагаемых изменений должны одновременно выполнять свою основную ежедневную работу. Понятно, что в такой ситуации успешность данной инициативы более чем сомнительна. В принципе, методология SIGMA не отрицает и возможности проведения отдельных секторальных реформ (например, госфинансов) в

соответствии с этими принципами, однако в таком случае надо принимать во внимание ограничения, связанные с «изолированностью» реформ.

Возвращаясь к основным указываемым SIGMA областям реформирования государственного управления, необходимо отметить, что первой среди них стоит именно стратегическая рамка (программа) реформы всей системы. В понимании авторов методологии SIGMA – это самое важное направление, без которого реформы в остальных сферах будут неэффективными.

Представим полностью структуру этих шести областей, или направлений, - пока без учета более низких уровней под-принципов и индикаторов.

Стратегическая рамка (программа) реформы государственного управления

Основное требование: Руководство реформой государственного управления установлено, стратегическая программа и административные ресурсы обеспечивают основу для реализации приоритетных мероприятий в рамках реформы с учетом финансового положения страны.

- *Принцип 1:* Разработана эффективная программа реформы государственного управления, направленная на решение ключевых проблем; она целенаправленно и последовательно реализуется, и подвергается мониторингу.
- *Принцип 2:* Обеспечена финансовая устойчивость реформы государственного управления.
- *Принцип 3:* Учреждения, участвующие в реформе государственного управления, имеют четко определенные сферы ответственности за различные инициативы реформ и обладают необходимым потенциалом для их реализации.

Разработка и координация политики

Планирование и координация политики

Основное требование: Планирование политики согласовано и поддерживает способность страны достигать своих целей. Координация политики обеспечивает профессиональную и прозрачную подготовку решений.

- *Принцип 1:* Среднесрочная разработка политики гармонизирована, имеет последовательные системные цели и соответствует финансовому положению государства; секторальные политики соответствуют общим целям, установленным руководством и согласованы со среднесрочным бюджетом.

- *Принцип 2:* Система постоянного мониторинга выполнения планов предоставляет возможность для общественного надзора и обеспечивает достижение поставленных целей.
- *Принцип 3:* Подготовка политических и законодательных решений происходит прозрачным образом и основывается на профессиональных оценках администрации.
- *Принцип 2:* Ясные горизонтальные процедуры по реализации национального плана управления процессом ЕИ установлены, руководство их реализацией осуществляет ответственный орган.
- *Принцип 4:* Парламент осуществляет надзор за работой правительства в сфере разработки политики.

Разработка политики

Основное требование: Инклюзивная и доказательная политика и законотворческий процесс обеспечивают достижение поставленных политических целей.

- *Принцип 5:* Организационная структура, процедуры и распределение персонала министерств обеспечивают возможность реализации разработанных политик и применимость законодательства, и способствуют достижению целей правительства. 36 Аналитическая структура.
- *Принцип 6:* Разработка политик и законодательства основаны на доказательствах (evidence-based); во всех министерствах регулярно проводится оценка регулирующего воздействия.
- *Принцип 7:* Политики и законодательство разрабатываются инклюзивно, включая активное участие общественности и предоставляя возможности согласования различных точек зрения в государственных органах.
- *Принцип 8:* Законодательство является согласованным с точки зрения структуры, стиля и языка изложения; требования к проектам законов последовательно применяются всеми министерствами; нормативные правовые акты доступны широкой общественности.

Государственная служба и управление человеческими ресурсами

Политические, правовые и институциональные рамки (основы) государственной службы

Основное требование: Предмет государственной службы имеет четкое и применяемое на практике определение, обеспечивая наличие и реализацию политических и правовых основ, а также институциональной структуры для профессиональной государственной службы.

- *Принцип 1:* Определены политические рамки и нормативно-правовая база, регулирующие деятельность профессиональных и согласованно действующих государственных организаций; институциональное устройство позволяет применять подходящие и эффективные методы управления человеческими ресурсами во всех государственных учреждениях.
- *Принцип 2:* Сфера деятельности и область компетенции государственных учреждений находится на надлежащем уровне, имеется ее ясное определение, которое реализовано на практике.

Управление человеческими ресурсами

Основное требование: Профессионализм государственной службы надлежащими стандартами и практикой в сфере управления человеческими ресурсами.

- *Принцип 3:* Найм госслужащих, включая высшие управленческие должности, происходит на основании достоинств и заслуг соискателей и принципах равного обращения; критерии понижения в должности и увольнения госслужащих явно установлены законом и ограничивают свободу усмотрения.
- *Принцип 4:* Система вознаграждения государственных служащих основывается на классификации, является справедливой и прозрачной.
- *Принцип 5:* Обеспечивается профессиональное развитие госслужащих; оно включает регулярное обучение, справедливую оценку результатов работы, а также возможности для мобильности и продвижения, основанные на объективных, прозрачных критериях и заслугах.
- *Принцип 6:* В рамках государственной службы разработаны и применяются на практике меры, направленные на продвижение принципов беспристрастности (integrity), предотвращение коррупции и обеспечение дисциплины.

Подотчетность

Основное требование: существуют надлежащие механизмы, обеспечивающие подотчетность государственных органов, в том числе сферу их ответственности и прозрачность.

- *Принцип 1:* Общая организация центрального правительства является рациональной, соответствует надлежащим политикам и положениям законодательства и обеспечивает соответствующую независимую подотчетность.
- *Принцип 2:* Существуют действующие механизмы, предназначенные как для защиты прав человека на надлежащее управление, так и общественных интересов.
- *Принцип 3:* Право на доступ к государственной информации закреплен в законодательстве и последовательно применяется на практике.

- *Принцип 4:* Справедливое рассмотрение административных дел гарантируется возможностью подачи внутренней административной апелляции и судебного пересмотра дела.
- *Принцип 5:* Государственные органы принимают на себя ответственность за преступные (виновные) нарушения должностных обязанностей государственными служащими и гарантируют возмещение ущерба и/или адекватную компенсацию.

Оказание услуг

Основное требование: деятельность административных органов является ориентированной на оказание услуг (сервисоориентированной); обеспечивается качество и доступность государственных услуг.

- *Принцип 1:* Разработана и применяется на практике политика в сфере сервисоориентированного государственного управления.
- *Принцип 2:* Надлежащее управление является ключевой политической задачей, лежащей в основе предоставления государственных услуг, законодательно закрепленной и последовательно применяемой на практике.
- *Принцип 3:* Существует механизм обеспечения качества государственных услуг.
- *Принцип 4:* Обеспечивается доступность государственных услуг.

Управление государственными финансами (Финансовый менеджмент) Управление бюджетом

Основное требование: Бюджет формируется в соответствии с прозрачными законодательными требованиями и в рамках общих многолетних программ, обеспечивая устойчивость баланса общего государственного бюджета и отношения долга к ВВП.

- *Принцип 1:* Правительство публикует среднесрочные параметры бюджета на общих правительственных основаниях, базирующихся на достоверных прогнозах и охватывающих период не менее трех лет; все бюджетные организации работают в рамках этих ограничений.
- *Принцип 2:* Формирование бюджета происходит в соответствии с национальным законодательством, и осуществляется таким образом, чтобы комплексные ассигнования расходов согласовывались со среднесрочными бюджетными ограничениями и соблюдали их.

Основное требование: Бухгалтерский учет и практика отчетности обеспечивают прозрачность и общественный контроль над общественными

финансами; управление денежными средствами, имуществом и задолженностями производится централизованно и соответствует правовым нормам.

- *Принцип 3:* Министерство финансов или уполномоченный центральный казначейский орган централизованно управляет распределением средств с единого казначейского счета и обеспечивает денежную ликвидность.
- *Принцип 4:* Сформирована ясная стратегия управления долгом, которая реализуется таким образом, чтобы не превышался общий страновой целевой показатель долга и контролировались расходы на обслуживание долга.
- *Принцип 5:* Обеспечиваются прозрачность и критическая оценка бюджета.

Внутренний контроль и аудит

Основное требование: политика внутреннего контроля, включая внутренний аудит реализуется через органы государственного управления (public administration).

- *Принцип 6:* Оперативный механизм (operational framework) внутреннего контроля определяет ответственность и полномочия, и реализуется общими бюджетными ведомствами (general budget institutions) в соответствии с общей внутренней политикой контроля.
- *Принцип 7:* Оперативный механизм (operational framework) внутреннего аудита соответствует международным стандартам и последовательно применяется правительственными органами

Государственные закупки

Основное требование: Система государственных закупок регулируется с помощью должным образом исполняемых политик и процедур, обеспечивает независимую, прозрачную, эффективную и результативную систему мер защиты и опирается на обладающие соответствующими компетенциями и достаточными ресурсами институты.

- *Принцип 8:* Правила осуществления государственных приведены в соответствие с международно признанными принципами экономии, эффективности, прозрачности, открытости и подотчетности; существует центральный институциональный и административный потенциал для эффективной и результативной разработки, реализации и мониторинга политики в сфере государственных закупок.
- *Принцип 9:* Система правовой защиты соответствует действующим договорам, международным нормам и международным лучшим практикам независимости, честности и прозрачности, и обеспечивает быстрое и компетентное рассмотрение жалоб и вынесения решений о санкциях.

- *Принцип 10:* реализация государственных закупок проходит в соответствии с основными принципами равного обращения, недискриминации, пропорциональности и прозрачности, обеспечивая наиболее эффективное использование государственных фондов; организации-государственные заказчики обладают соответствующим потенциалом и используют современные технологии закупок.

Внешний аудит

Основное требование: Конституционная и правовая система гарантирует независимость, полномочия и организацию высшего органа государственного аудита для выполнения им своего мандата автономно и в соответствии с установленными стандартами, и создает тем самым условия для проведения высококачественного аудита, положительно влияющего на управление и функционирование государственных органов.

- *Принцип 11:* Независимость, мандат и организация высшего органа государственного аудита определены, защищены конституционными и правовыми рамками и соблюдаются на практике.
- *Принцип 12:* Высший орган государственного аудита примет стандарты нейтрально и объективно, обеспечивая высокое качество аудита, что положительно влияет на систему управления и работу государственного сектора.

Как можно видеть, и требования, и принципы в подходе SIGMA изложены «в прошедшем времени» (как будто бы они уже соблюдены). Таким образом, задавая простой вопрос: «так ли это?», и отвечая (упрощенно) «да» или «нет», можно увидеть, реализовано ли данное изменение. И наоборот, планируя реформы в сфере государственного управления, данные утверждения можно принимать в качестве «конечного пункта» или цели изменений.

Методология оценки SIGMA является гибкой, ее можно адаптировать под различные страновые или, например, статистические особенности. Поскольку целью оценки является не сравнение стран друг с другом по единому индексу, а помощь реформаторам, то можно, например, при отсутствии какой-либо статистики либо в силу иных ограничений не оценивать какой-либо индикатор вообще, или взять из предлагаемого «меню» ограниченный и упрощенный набор индикаторов для оценки.

Далее в данной работе, при разборе одной из сфер, применено такое допущение, так как некоторые документы и параметры, необходимые для выставления оценок, не доступны в Беларуси публично.

АНАЛИЗ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (“ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ”)

В этом разделе мы попробуем применить методологию SIGMA для анализа одной из шести ключевых областей реформы государственного управления - управления государственными финансами. Данная область, в соответствии с подходом SIGMA, должна соответствовать 12 принципам, перечисленным выше. Для анализа каждого принципа предусмотрено 1-2 индикатора, включающих в себя ряд субиндикаторов.

Силами исследовательской группы не представляется возможным подробно проанализировать все 12 принципов и соответствующих им индикаторов по ряду причин, включая недостаточную прозрачность системы управления государственными финансами в Беларуси, а также отсутствие возможности взаимодействия ОГО и исследовательских институтов с государственными органами на момент проведения исследования (2021 г.).

В связи с этим в работе анализируются отдельные принципы и индикаторы: принцип 1, индикатор 6.1.1; Принцип 2, индикатор 6.2.1; Принцип 4, индикатор 6.4.1; Принцип 5, индикатор 6.5.1.

В работе рассматриваются все субиндикаторы в рамках вышеупомянутых индикаторов, анализируется их соответствие и несоответствие, а также проводится оценка возможного эффекта от приведения данных принципов управления публичными финансами в соответствии с методологией SIGMA. Мы применяем данную методологию посредством анализа этих индикаторов на примере Беларуси и их оценки по шкале, предложенной SIGMA. В соответствии с методологией, по каждому индикатору, в зависимости от числа субиндикаторов, выставляется определенное количество баллов. 0 (ноль) является наихудшим показателем, а наилучший показатель уникален для каждого индикатора. В каждой таблице с оценкой индикатора указаны оценочные баллы для Беларуси по отдельным субиндикаторам, а затем их общее количество сравнивается с максимальным показателем.

Анализ принципа 1, индикатора 6.1.1. Качество среднесрочных бюджетных рамок

Среднесрочные бюджетные рамки устанавливаются Министерством финансов в документе «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 20XX-20XX годы». С 2018 года «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь» утверждаются ежегодно и охватывают трехлетний период (год утверждения - текущий год плюс два предстоящих года), что соответствует подходам SIGMA и в целом передовым мировым практикам. В 2021 году документ появился в открытом доступе до того, как проект бюджета-2022 был предоставлен в парламент, что также является позитивным моментом. Вместе с тем, на сайте Палаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь в 2020 и 2021

году отсутствует информация об обсуждении «Основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь», а в соответствии с Бюджетным кодексом, проект основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на очередной финансовый год не позднее 1 июня текущего финансового года вносится на рассмотрение правительства Республики Беларусь, а не парламента.

В документе «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 гг.» представлены прогнозные показатели доходов и расходов консолидированного бюджета Беларуси на ближайшие 3 года. Однако данный прогноз не охватывает весь бюджет сектора государственного управления, поскольку не включает в себя оценок по поступлениям и расходам Фонда социальной защиты населения и другим внебюджетным фондам. Кроме того, документ не содержит никакой информации о том, как финансирование может распределяться между различными ведомствами и отраслями.

При этом точность прогнозов, сделанных в «Основных направлениях бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 гг.», не является высокой. Так, в 2020 году расходы консолидированного бюджета составили 42 млрд рублей (17,2 млрд долларов), в то время как в «Основных направлениях бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 гг.» они прогнозировались на уровне 34 млрд рублей (14 млрд долларов), таким образом, превышение составило 23,5%. Отметим, что в соответствии с методологией SIGMA, наиболее приемлемой является разница в пределах 2%.

Невысокая точность планирования характерна и для доходной части бюджета. Так, в «Основных направлениях бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 гг.» плановый показатель доходов консолидированного бюджета на 2020 год был установлен на уровне 35,6 млрд рублей (14,6 млрд долларов), но на практике доходы составили 39,2 млрд рублей (16,1 млрд долларов), то есть на 10,1% больше.

Подходы к среднесрочному бюджетному планированию в Беларуси совершенствуются. Так, с 2019 года в «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь» стали включаться оценки, связанные с государственным долгом. В частности, указывается прогнозный объем государственного долга на конец текущего года, его отношение к ВВП, предстоящие платежи по долгам и источники их погашения, планы по новым заимствованиям. Однако и здесь точность прогнозов невысока. Так, например, в 2020 году прогнозный показатель по объему госдолга на конец года был превышен. Объем привлеченных займов превысил запланированный показатель на 3,4 млрд рублей (1,4 млрд долларов). При этом в «Основных направлениях бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь» не установлены процедуры корректировки прогнозных показателей.

Оценка индикатора «Качество среднесрочных бюджетных рамок» в соответствии с методологией SIGMA. В качестве основы взят документ «Основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 2018-2020 гг.», поскольку именно он представляет собой среднесрочную бюджетную рамку (medium-term budgetary framework - МТBF) и охватывает три истекших календарных года.

Субиндикатор 1. Сила среднесрочного бюджетного планирования	
МТBF официально утверждается правительством ежегодно минимум на три года и публикуется до того, как законопроект о годовом бюджете представлен в парламент	2
Парламент обсуждает МТBF, по крайней мере, на уровне комитета по бюджету и финансам, прежде чем в парламент поступит проект бюджета на очередной год	0
МТBF охватывает плановые доходы и расходы для всего сектора государственного управления	0
МТBF устанавливает потолки на каждый год для бюджетных организаций первого уровня, министерств и секторов	0
Максимальные расходы, установленные в МТBF, соблюдаются в годовом бюджете с отклонением не более 2%	0
МТBF включает количественные целевые бюджетные показатели для центрального правительства как минимум на бюджетный год и следующие два финансовых года	2
МТBF включает отраслевую информацию о политике, в том числе нефинансовую информацию и отраслевые планы расходов	0
Субиндикатор 2. Сила фискальных правил	
Правительство установило четкие количественные фискальные правила, по крайней мере, для государственного долга и дефицита	0
В фискальных правилах для государственного долга и дефицита предусмотрены строгие процедуры корректировки	0
В течение последних двух финансовых лет правительство не нарушало налогово-бюджетные правила	0
Субиндикатор 3. Достоверность среднесрочного планирования доходов	
Индикатор измеряет процентную разницу между запланированными доходами в МТBF, утвержденном за два года до последнего полного календарного года, и результатом последнего полного календарного года (разница составила 10,4%)	1
Субиндикатор 4. Достоверность среднесрочного планирования расходов	
Индикатор измеряет процентную разницу между запланированными расходами в МТBF, утвержденном за два года до последнего полного календарного года, и результатом последнего полного календарного года (разница составила 23,5%)	0
ИТОГО:	5/23

Таким образом, в настоящий момент среднесрочные бюджетные рамки в Беларуси соответствуют подходам SIGMA лишь частично. Сам факт публикации рассмотренного документа является позитивным моментом, однако его полнота и качество информации могут быть существенно улучшены. Анализ показал, что среднесрочные бюджетные рамки в Беларуси могут быть установлены в соответствии с подходами SIGMA. Это повысит достоверность и информативность “Основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь”, сделает бюджетный процесс более прогнозируемым и подотчетным.

Анализ принципа 2, индикатора 6.2.1. Качество годового бюджетного процесса и достоверность бюджета

Полноценно оценить степень соответствия принятого бюджета среднесрочным бюджетным рамкам затруднительно ввиду недостаточной прозрачности бюджетного процесса в Беларуси. Так, не удалось выяснить, предоставляют ли бюджетные организации первого уровня исчерпывающую, покрывающую все потребности информацию для установки среднесрочных бюджетных рамок. Однако такая информация включается в проект бюджета. В связи с тем, что среднесрочные бюджетные рамки в Беларуси не устанавливаются секторальные потолки расходов, оценить, насколько такие потолки были учтены на практике, не представляется возможным.

Из Бюджетного кодекса следует, что правительство утверждает потолки расходов для бюджетных организаций первого уровня уже после того, как бюджетные организации предоставляют свои годовые бюджетные предложения. По итогам рассмотрения и одобрения проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год Министерство финансов доводит до распорядителей бюджетных средств информацию о суммах, учтенных для них в проекте закона о республиканском бюджете. Вместе с тем в соответствии с подходами SIGMA, Правительству следует утвердить потолки таких расходов до того, как распорядители бюджетных средств предоставят свои бюджетные предложения.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь устанавливает годовой бюджетный календарь. Так, например, установлены четкие сроки подачи в Министерство финансов документов с экономическими прогнозами и параметрами для Министерства экономики и Национального банка (до 1 мая текущего финансового года), сроки начала составления проекта республиканского бюджета проекта республиканского бюджета (не позднее чем за десять месяцев до начала очередного финансового года), сроки предоставления проекта закона о республиканском бюджете президенту (не позднее 1 сентября года, предшествующего очередному финансовому году), сроки предоставления закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год в Палату представителей (не позднее 1 ноября года, предшествующего очередному финансовому году) и некоторые другие “дедлайны”.

Вместе с тем, бюджетный календарь, установленный Бюджетным кодексом, не является всеобъемлющим. Так, например, не установлены четкие сроки предоставления своих бюджетных предложений для бюджетных организаций.

Кроме того, на практике бюджетный календарь зачастую не соблюдается. Например, несмотря на законодательное требование принять закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год до 1 декабря года предшествующего очередному финансовому году, закон о республиканском бюджете на 2021 год был принят 29 декабря 2020 года, закон о республиканском бюджете на 2020 год - 16 декабря, на 2019 год - 30 декабря.

За последние годы правительство несколько раз публиковало проект республиканского бюджета на очередной календарный год в открытом доступе. Однако такая практика не носит регулярного характера. Документ, если он публиковался, включает в себя данные о доходах и расходах республиканского бюджета по функциональной и ведомственной классификации. При этом данный документ не описывает макроэкономические и фискальные прогнозы, на которых был основан проект. Кроме того, там не приводятся для сравнения бюджетные данные за текущий год, а также сведения о государственном долге, не описываются новые политические инициативы, не делаются долгосрочные прогнозы, связанные с бюджетом, и в целом отсутствует какая-либо нефинансовая информация. Весомым минусом является и тот факт, что в открытом доступе может публиковаться проект лишь республиканского бюджета, а данные по консолидированному и местным бюджетам (консолидировано) не раскрываются.

При этом, несмотря на отсутствие многих данных в открытом доступе до момента принятия закона о бюджете, можно утверждать, что планирование капитальных проектов является неотъемлемой частью бюджетного процесса, поскольку планы, связанные с капитальными расходами, фигурируют в законе о республиканском бюджете на очередной календарный год и других нормативно-правовых актах. Так, например, в Указах «Об утверждении Государственной инвестиционной программы на очередной год» приводится не только подробный перечень государственных капитальных вложений в текущем году, но и потребности в финансировании на предстоящие годы.

Полноценные парламентские слушания по проекту бюджета на очередной финансовый год в Беларуси не проводятся. Формально Парламент получает и рассматривает проект бюджета исполнительной власти, однако на практике дело сводится лишь к утверждению доведенных до депутатов показателей. Кроме того, в соответствии с Бюджетным кодексом, у Парламента есть всего 1 месяц на рассмотрение и принятие проекта бюджета (с 1 ноября по 1 декабря), а, например, среднесрочные бюджетные рамки вообще не рассматриваются Парламентом.

Корректировка принятых бюджетных показателей в Беларуси осуществляется в соответствии с Главой 22 Бюджетного Кодекса. При этом не существует четких правил, ограничивающих объемы перераспределения средств между различными статьями расходов, не существует ограничений по количеству поправок в течение календарного года, не установлены конкретные сроки пересмотра бюджетных показателей. Вместе с этим, позитивным моментом является то, что годовой отчет об исполнении республиканского бюджета содержит информацию об изменениях, которые вносились в бюджет в отчетном году.

Показатели, установленные законом о республиканском бюджете, в основном соблюдаются. Говоря о доходах республиканского бюджета, стоит отметить, что в 2019 году фактические доходы оказались на 2,5% выше плановых, в 2020 году - на 3,1% ниже плановых. Это достаточно небольшое отклонение, позволяющее присудить высокий балл по данному субиндикатору в соответствии с методологией SIGMA. Вместе с тем, в 2018 году фактические доходы республиканского бюджета на 19,1% превысили плановые.

Достоверность плановых расходов республиканского бюджета также достаточно высока. В 2018-2020 гг. отклонение реальных расходов от плана колебалась в пределах 0,1-3,8%.

Оценка индикатора «Качество годового бюджетного процесса и достоверность бюджета»

Субиндикатор 1. Соответствие между МТБФ и годовым бюджетом	
Бюджетные организации первого уровня предоставляют исчерпывающую информацию для МТБФ и проекта бюджета (покрывающую все потребности)	NA
Правительство утверждает потолки расходов для бюджетных организаций первого уровня и министерств до того, как бюджетные организации предоставляют свои годовые бюджетные предложения	0
Совокупный потолок расходов, установленный в МТБФ, не превышен в годовом бюджете	0
Секторные потолки, установленные в МТБФ, учтены в годовом бюджете с отклонением не более 2%	0
Субиндикатор 2. Надежность бюджетного календаря	
Годовой бюджетный календарь устанавливается законодательством	1
Бюджетным учреждениям дается не менее шести недель на подготовку бюджета, соответствующего действующим инструкциям	NA
Официальный бюджетный календарь соблюдался во время последнего полного календарного года	0

Субиндикатор 3. Прозрачность проекта бюджета до его принятия парламентом	
В бюджетной документации излагаются макроэкономические и фискальные предположения, на которых основан бюджет	0
Бюджетная документация предусматривает, на основе международно признанной системы национальных счетов, среднесрочные прогнозы для общего государственного баланса, доходов и расходов	0
В бюджетной документации указаны последние оценки бюджета текущего года для сравнения	0
Бюджетная документация связывает ассигнования с административными единицами (как минимум бюджетные организации первого уровня)	1
Бюджетная документация содержит информацию о новых политических инициативах	0
В бюджетной документации представлена информация об условных обязательствах	0
В бюджетной документации представлены долгосрочные прогнозы (пять лет или более) как минимум по двум крупнейшим статьям расходов	0
В бюджетной документации представлены связи между бюджетом и целями политики правительства на предстоящий год, предусмотрена информация о нефинансовых результатах деятельности	0
Субиндикатор 4. Качество бюджетирования инвестиционных проектов	
Планирование капитальных проектов является неотъемлемой частью планирования годового бюджета	1
Известны потребности в финансировании капитального строительства на будущие годы	1
Капитальные проекты на сумму более 1 миллиона евро, включенные в бюджет, прошли процедуру независимой оценки	NA
Включенные в бюджет капитальные проекты на сумму более 1 миллиона евро сопровождается оценкой их текущих затрат (расходы, необходимые для эксплуатации и обслуживания)	0
Освоение капитальных вложений, запланированных в годовом бюджете, составило от 80% до 105%	NA
Субиндикатор 5. Парламентская проверка годового бюджета	
Парламент обсуждает МТБФ или аналогичный документ, по крайней мере, на уровне комитета по бюджету и финансам, прежде чем он получит проект бюджета	0
Секторальные комитеты парламента предоставляют письменные материалы комитету по бюджету и финансам до начала обсуждения на пленарном заседании	NA

У парламента есть два месяца или более для обсуждения и голосования за принятие закона о бюджете	0
У парламента есть три месяца или более для обсуждения и голосования за принятие закона о бюджете	0
Перед голосованием по законопроекту о годовом бюджете парламент получает отчет по бюджетному предложению от профессионального органа, независимого от правительства	0
Субиндикатор 6. Прозрачность и предсказуемость процедур корректировки бюджета в течение года	
Существуют четкие правила, ограничивающие корректировку бюджета правительством в течение года	0
Правила об ограничениях корректировок бюджета в течение года соблюдаются правительством (то есть высший контрольный орган не сообщает о нарушениях таких правил)	NA
Годовой финансовый отчет правительства сообщает обо всех внесенных изменениях	1
Парламентом принимает не более двух поправок к бюджету ежегодно	0
Субиндикатор 7. Достоверность плановых доходов в утвержденном годовом бюджете	
Индикатор измеряет процентную разницу между плановыми доходами в законе о бюджете и фактическими доходами. Анализ проводится по данным трех последних лет	3
Субиндикатор 8. Достоверность плановых расходов в утвержденном годовом бюджете	
Индикатор измеряет процентную разницу между плановыми расходами в законе о бюджете и фактическими расходами. Анализ проводится по данным трех последних лет	4
ИТОГО:	12/38

Анализ показал, что бюджетный процесс в Беларуси соответствует подходам SIGMA лишь отчасти. Полноценных парламентских обсуждений по вопросам бюджета не происходит, корректировка бюджетных показателей зачастую осуществляется стихийно по мере необходимости, бюджетный календарь регулярно не соблюдается, проект бюджета (в случае, если он вообще был опубликован для широкой общественности) содержит в себе весьма скудную информацию.

Применение подходов SIGMA в части бюджетного процесса Республики Беларусь повысит качество бюджетного планирования, установит более строгие правила для всех стейкхолдеров бюджетного процесса, повысит его прозрачность, будет способствовать

участию общественности в бюджетной политике и, в целом, будет способствовать повышению эффективности бюджетного процесса.

Анализ принципа 4, индикатора 6.4.1. Качество управления государственным долгом

В соответствии с главой 9 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, привлечение внутренних государственных займов осуществляется правительством Республики Беларусь либо по его поручению Министерством финансов, а привлечение внешних государственных займов - правительством Республики Беларусь по решению президента Республики Беларусь. Таким образом, к осуществлению займов причастны Министерство финансов, правительство и президент. В то время как подходы SIGMA говорят о том, что только одна организация по управлению долгом (как правило, Министерство финансов или Казначейство) должна осуществлять государственные займы в соответствии с законодательством.

Стратегия управления государственным долгом с 2019 года публикуется ежегодно в рамках «Основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики Республики Беларусь на 20XX-20XX годы», кроме того, информацию о стратегии управления долгом можно найти в Законе о республиканском бюджете на очередной год и в пояснительной записке к проекту бюджета (не всегда публикуется в открытом доступе), а также некоторых других документах. При этом стратегия управления государственным долгом не включает в себя сведений о долгах местных органов власти, а также среднесрочных прогнозов, связанных с госдолгом.

Текущая отчетность о состоянии государственного долга публикуется ежемесячно в последний день месяца, следующего за отчетным, в виде пресс-релиза. При этом публикация развернутого годового отчета о долге не предусмотрена. В ежемесячных пресс-релизах не представлена информация о долгах на всех уровнях правительства, о валютной структуре долга и сроках его погашения. Однако частично эти данные можно найти в некоторых отчетах Национального банка, а также открытой базе данных на сайте Министерства финансов. К сожалению, ни один из имеющихся отчетов не объясняет причины отклонений между плановыми и фактическими показателями, связанными с госдолгом. Таким образом, **отчетность о состоянии госдолга разрозненная, данные необходимо собирать в различных источниках, при этом не вся информация имеется в открытом доступе.**

Данные о долгах местных органов власти ежеквартально публикуются в бюллетенях об исполнении бюджета, а информацию о долгах государственных предприятий можно найти, к примеру, в информационно-аналитическом сборнике "Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и валовой внешний долг Республики Беларусь", который также публикуется на ежеквартальной основе. Это свидетельствует о том, что и

местные органы власти, и госпредприятия отчитываются о своей задолженности не реже 4 раза в год.

Зачастую короткие сроки кредитования приводят к тому, что долговая нагрузка Беларуси достаточно высока. Ежегодное погашение госдолга может превышать 10% от общего объема долга. Так, например, в 2020 году планировалось, что платежи по госдолгу обойдутся в 8,7 млрд рублей (3,6 млрд долларов), в том числе, платежи по погашению основного долга - 6 млрд рублей (2,5 млрд долларов) при объеме госдолга на начало 2020 года 44,8 млрд рублей (18,4 млрд долларов) и прогнозируемом объеме госдолга на конец года 54,4 млрд рублей (22,3 млрд долларов). Таким образом, в 2020 году правительство планировало погасить 13% госдолга, если считать от показателя на начало года, и 11% от показателя на конец года.

Позитивным моментом является то, что у правительства имеются финансовые резервы, превышающие 10% объема государственного долга. Так, по состоянию на 1 января 2021 года на счетах правительства в Национальном банке Беларуси находилось 14,5 млрд руб. (5,6 млрд долларов). Предположительно, основным источником формирования данного резерва являются остатки бюджетного профицита прошлых лет. Кроме того, золотовалютные резервы Беларуси на 1 января 2021 года составляли 7,5 млрд долларов США.

Прогнозы правительства, связанные с государственным долгом, не отличаются высокой точностью. Например, по итогам 2020 года объем госдолга составил 57,8 млрд рублей (23,7 млрд долларов) при запланированном показателе 54,4 млрд рублей (22,3 млрд долларов). То есть план был перевыполнен, превышение составило около 2,3% ВВП. Трудности с планированием отчасти могут быть связаны с нестабильным курсом белорусского рубля. Дело в том, что более 90% госдолга Беларуси сформировано в иностранной валюте. Поэтому любое курсовое колебание тут же находит свое отражение в объеме долга (в рублевом эквиваленте) и предстоящих платежах по нему.

Оценка индикатора «Качество управления государственным долгом»

Субиндикатор 1. Наличие требований и ограничений для заимствований в нормативно-правовой базе	
Государственный долг определяется в законодательстве в соответствии с определениями международно-признанной Системы национальных счетов	0
Только одна организация по управлению долгом может осуществлять государственные займы в соответствии с законодательством	0
Закон о бюджете на очередной год устанавливает лимиты госдолга и долга, гарантированного государством	1

Субиндикатор 2. Наличие и минимальное содержание стратегии управления государственным долгом	
Стратегия управления государственным долгом публикуется ежегодно - самостоятельно либо как часть более широкой фискальной стратегии правительства	1
Стратегия управления государственным долгом включает информацию о долге на всех уровнях власти (включая органы местного самоуправления и фонды социального страхования)	0
Стратегия управления государственным долгом включает данные о динамике долга в предыдущие годы и прогноз как минимум на следующие три года	0
Правительство установило четкие (числовые) цели для уровней государственного долга минимум на три года	0
Субиндикатор 3. Полнота отчетности по государственному долгу	
Национальный отчет о госдолге публикуется не позднее, чем через три месяца после окончания отчетного года	1
В национальном отчете о государственном долге представлена информация обо всех уровнях правительства (включая органы местного самоуправления и фонды социального страхования)	0
В национальном отчете о государственном долге представлена информация о валютной структуре долга, его сроках и источниках происхождения	1
Национальный отчет о госдолге объясняет причины любых отклонений от оценок или целей, установленных в стратегии в управлении государственным долгом	0
Субиндикатор 4. Снижение рисков в контексте госдолга	
Органы местного самоуправления могут брать кредиты только в пределах установленных законом лимитов или с согласия правительства, и все органы местного самоуправления отчитываются о своих долгах не реже двух раз в год	1
Все государственные предприятия отчитываются о своих долгах как минимум дважды в год	1
Максимум 10% государственного долга будет погашено в следующем году	0
Максимум 10% государственного долга в иностранной валюте не хеджировано	0
Доля долга с плавающей ставкой в общем объеме долга не превышает 10%	NA
Национальные финансовые резервы составляют не менее 10% расходов сектора государственного управления, и эти резервы ликвидны	1
Субиндикатор 5. Разница между фактическими уровнем госдолга и целевым показателем	
Количество баллов зависит от того, насколько уровень госдолга соответствует планам. В 2020 году долг вырос больше, чем планировалось. Превышение составило 2,3% ВВП	1

Субиндикатор 6. Отношение госдолга к ВВП	
Количество баллов зависит от отношения госдолга к ВВП. В 2020 году в Беларуси оно было меньше 60%	2
ИТОГО:	10/22

Анализ показал, что управление госдолгом в Беларуси соответствует подходам SIGMA лишь отчасти. Однако фундаментальных противоречий между белорусскими долговыми реалиями и мировой практикой в этой области не выявлено. Таким образом, управление государственным долгом в Беларуси может осуществляться в соответствии с подходами SIGMA. Это позволит повысить эффективность стратегии управления долгом, обеспечить прозрачность, а также подотчетность правительства в области вопросов, связанных с госдолгом, повысить финансовую стабильность и снизить риски, связанные с чрезмерной долговой нагрузкой и неоптимальной структурой долга.

Анализ принципа 5, индикатора 6.5.1. Прозрачность и полнота бюджетной отчетности и проверки

Министерство финансов Беларуси публикует различные виды отчетов о доходах и расходах, а также заимствованиях сектора государственного управления. Так, ежемесячно публикуются пресс-релизы об исполнении бюджета и о состоянии государственного долга, ежеквартально - аналитические доклады «О состоянии государственных финансов Республики Беларусь» и бюллетени об исполнении бюджета. Однако ни один из этих документов не публикуется в течение 4 недель после отчетного месяца. Наиболее оперативной формой отчетности являются пресс-релизы, которые публикуются в последний рабочий день месяца, следующего за отчетным.

В отчетах можно найти данные о доходах и расходах республиканского и местных бюджетов по функциональной и экономической классификации, данные о задолженности центрального правительства и местных органов власти, информацию об исполнении внебюджетных фондов. Однако внутригодичная отчетность об исполнении бюджета по ведомственной классификации не публикуется. Кроме того, в отчетах не объясняются отклонения от плановых расходов и доходов. Также в Беларуси не публикуется так называемый полугодовой отчет - комплексный анализ исполнения бюджета, который готовится не реже, чем каждые шесть месяцев.

По окончании очередного бюджетного года в Беларуси разрабатывается и публикуется годовой отчет об исполнении бюджета. Однако он охватывает только республиканский бюджет и зачастую публикуется позже, чем через 6 месяцев после окончания отчетного года. Например, закон «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2020 год» датирован 15.07.2021, закон «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 2019 год» - 17.07.2020.

В годовом отчете правительства представлена информация об отклонениях фактических данных от плановых, однако не приводятся объяснения, почему это произошло. Также документ не включает в себя данные о заимствованиях и не содержит никакой нефинансовой информации и никаких пояснений. По сути, это просто сборник таблиц с цифрами.

Годовой финансовый отчет о состоянии государственных предприятий не публикуется Министерством финансов, однако публикуется Национальным статистическим комитетом. Отчет об исполнении бюджета Фонда социальной защиты населения публикуется Министерством труда.

Высшим контрольным органом, осуществляющим аудит исполнения бюджета, в Беларуси выступает Комитет государственного контроля (КГК). В течение календарного года, следующего за отчетным, публикуется подробное аудиторское заключение без оговорок об исполнении республиканского бюджета.

Оценка индикатора «Прозрачность бюджетной отчетности и аудита»

Субиндикатор 1. Качество внутригодовых отчетов о государственных доходах, расходах и заимствованиях	
Внутригодовые отчеты о доходах, расходах и займах центрального правительства публикуются ежеквартально	1
Внутригодовые отчеты о доходах, расходах и займах центрального правительства публикуются ежемесячно	1
Отчеты публикуются в течение четырех недель после окончания отчетного месяца	0
Отчеты показывают общую сумму всех операций органов центрального правительства, составленных из отчетов стандартного формата, заполненных каждым из органов центрального правительства	0,5
В отчетах представлены данные по каждому министерству и распорядителям с большим бюджетом	0
В отчетах отмечаются и объясняются отклонения от плановых расходов и доходов, опубликованных в начале года	0
Отчеты включают информацию о предстоящих расходах	0,5
Комплексный анализ исполнения бюджета готовится не реже, чем каждые шесть месяцев, после чего публикуется отчет	0
Публикуются ежеквартальные отчеты о финансовых показателях органов местного самоуправления, которые включают в себя как минимум информацию о капитальных расходах, расходах на заработную плату, ссудах и займах, а также суммах просроченной задолженности	1

Ежеквартальные отчеты органов местного самоуправления публикуются не позднее конца следующего квартала	0,5
Субиндикатор 2. Качество годового финансового отчета правительства	
Годовой финансовый отчет является всеобъемлющим на уровне центрального правительства	0
Годовой финансовый отчет публикуется в течение шести месяцев после окончания финансового года	0
Формат годового финансового отчета соответствует формату принятого закона о бюджете	1
В годовом финансовом отчете отмечаются и объясняются отклонения от плановых показателей	0
В годовом финансовом отчете или отдельном отчете отмечаются и объясняются отклонения в части инвестиционных проектов	0
Годовой финансовый отчет содержит анализ активов и пассивов государства, включая государственные гарантии и прочие условные обязательства, а также информацию о трансфертах	0
Годовой финансовый отчет содержит нефинансовую информацию о результатах деятельности, связанной с бюджетированием, а также сравнение нефинансовых целевых показателей с результатом	0
Субиндикатор 3. Качество годовых отчетов государственных предприятий, внебюджетных фондов и местных органов власти	
Государственные предприятия представляют ежегодные отчеты, прошедшие аудит, в центральный бюджетный орган или профильное министерство в течение шести месяцев после окончания года	NA
Консолидированный отчет о финансовых показателях госпредприятий публикуется центральным правительством ежегодно	1
Подробные финансовые отчеты всех внебюджетных фондов представляются в центральный бюджетный орган в течение трех месяцев после окончания года	NA
Прошедшая аудит годовая финансовая отчетность всех органов местного самоуправления публикуется в течение девяти месяцев после окончания года	1
Консолидированный отчет о финансовом положении всех субъектов местного самоуправления публикуется не реже одного раза в год	1
Субиндикатор 4. Национальные стандарты бухгалтерского учета и их соответствие международным стандартам	
Стандарты бухгалтерского учета определены и применяются ко всем институтам сектора государственного управления	NA
Стандарты бухгалтерского учета соответствуют международным стандартам, отличия отмечены и объяснены	NA

Стандарты бухгалтерского учета, используемые при подготовке годовой финансовой отчетности, раскрыты в примечаниях к отчетам	0
Стандарты бухгалтерского учета позволяют предоставлять данные в соответствии с международно признанной Системой национальных счетов	NA
Субиндикатор 5. Наличие отчетности по выявленным фискальным рискам в бюджете	
Фискальные риски не указываются в бюджете или не отслеживаются ежегодно	NA
Субиндикатор 6. Качество годовой финансовой отчетности об использовании государственных финансов	
Высший контрольный орган вынес заключение без оговорок о годовом финансовом отчете, которое было опубликовано до окончания следующего календарного года	3
Субиндикатор 7. Своевременность представления отчета Высшего контрольного органа в парламент	
Заключение высшего контрольного органа предоставляется в парламент вместе с годовым финансовым отчетом	0
Заключение высшего контрольного органа публикуется в течение одного года после окончания бюджетного года	1
Субиндикатор 8. Своевременность обсуждения заключения высшего контрольного органа в парламенте	
Заключение высшего контрольного органа обсуждается как минимум в одном парламентском комитете	NA
Заключение высшего контрольного органа представлено на пленарном заседании парламента	NA
Заключение высшего контрольного органа представляется в парламент перед голосованием по закону о годовом бюджете на следующий год или до конца календарного года, следующего за отчетным (в зависимости от того, что наступит раньше)	NA
ИТОГО	12,5/32

Анализ показал, что прозрачность и полнота бюджетной отчетности в Беларуси соответствует подходам SIGMA лишь отчасти. Практически по всех видах отчетности отсутствуют важные данные, регулярность публикаций может быть улучшена, формальность парламентских обсуждений бюджетных вопросов также негативно сказывается на прозрачности. Вместе с тем, прозрачность бюджетной отчетности и аудита в Беларуси может быть обеспечена в соответствии с подходами SIGMA, что в перспективе повысило бы качество внутригодовых отчетов о государственных доходах, расходах и заимствованиях, качество годового финансового отчета правительства, качество годовых отчетов государственных предприятий, внебюджетных фондов и местных органов власти



Новые
решения
для государственного
управления

и прочих видов отчетности. Кроме того, это упростило бы работу с бюджетными данными для экспертного сообщества и помогло бы вовлечению общественности в бюджетную политику, наладив конструктивный диалог о бюджете между обществом и государством.

ВЫВОДЫ

В сфере государственного управления Беларуси в настоящее время наблюдается ряд системных проблем, большинство из которых связаны с высокой степенью политизации всех управленческих процессов. Можно предположить, что после начала политических изменений (если они будут происходить в сторону демократизации) реформирование сферы будет следовать общим принципам и пойдет по траектории, примерно схожей с той, которую мы наблюдаем в бывших советских странах и странах, прошедших периоды политического транзита. В случае подобных изменений в систему государственного управления будут тем или иным образом вводиться принципы хорошего управления, за которыми последуют технократические изменения всех управленческих процессов. Можно говорить о том, что политизация системы госуправления является одним из основных препятствий, которое не только перекрывает возможности реформирования, но во многом и нормального функционирования государственного аппарата в целях обеспечения интересов белорусского общества.

Рассмотренная и использованная в данной работе методология SIGMA показывает возможные направления изменений, определяет сферы, а также дает инструменты для оценки текущего состояния различных сфер государственного управления. На примере одной из таких сфер - “управление государственными финансами” - мы попытались оценить ситуацию в Беларуси. В силу ограниченности ресурсов для проведения исследования данная оценка фокусировалась только на некоторых принципах, для которых было возможным хотя бы частично собрать информацию из открытых источников. Невозможность оценить некоторые индикаторы связана с отсутствием достаточной информации в публичном доступе, что само по себе является нарушением принципа прозрачности в госуправлении. Тем не менее, оценивая сфера управления госфинансами в Беларуси мы можем говорить, что она отчасти соответствует требованиям SIGMA. При этом по некоторым показателям авторы работы не смогли найти информацию в открытых источниках, а по многим показателям выставлялась оценка 0, что свидетельствует об отсутствии в Беларуси ряда механизмов и инструментов финансового управления, которые предполагаются в рамках практик хорошего управления.

Таким образом, на примере оценки качества управления государственными финансами можно говорить о том, что методология SIGMA может применяться для оценки сфер госуправления в Беларуси, однако последняя будет иметь ряд, как технических, так и политических ограничений.