

РЕЗЮМЕ

В Беларуси на самом высоком уровне провозглашена реформа системы государственного управления. Назначена специальная комиссия, которая должна подготовить концепцию этой реформы. Работа комиссии ведется в закрытом от общественности режиме. Тем не менее, уже сейчас можно предвидеть риски и проблемы будущего реформирования.

По всей видимости, вся реформа сведется лишь к сокращению численности госслужащих, а главная проблема – чрезмерно раздутые функции госорганов – останется нетронутой. В этом случае реформа неизбежно обострит целый ряд проблем, главные из которых – это клановость в госструктурах и продолжающаяся «утечка мозгов». Да и объявленная цель, т.е. экономия бюджетных средств ради повышения доходов госслужащих, вряд ли возьмем ожидаемый эффект, учитывая незначительные объемы средств, которые удастся сэкономить.

В аналитической записке представлены два варианта (матрицы) реформы госсектора Беларуси. Первый из них можно использовать прямо сейчас. Второй же станет возможным лишь после системных социально-экономических и политических перемен в будущем.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из главных тем общественно-политической жизни Беларуси в 2012 г., пожалуй, является тема провозглашенной Александром Лукашенко реформы системы государственного управления. После целого ряда различных заявлений на протяжении всего года в октябре глава государства распорядился создать специальную государственную комиссию, которая должна подготовить концепцию реформирования госаппарата Беларуси.

Председателем Государственной комиссии по реформированию органов госуправления стал глава Администрации президента Андрей Кобяков. Его заместителем назначена помощник президента Наталья Петкевич. В комиссию также вошли еще десять представителей различных министерств и ведомств. В их числе министры экономики и финансов, первый заместитель председателя Комитета госконтроля, первый заместитель председателя Национального статистического комитета, заместитель министра финансов, депутаты Палаты представителей Национального собрания и др.

По имеющейся информации 30 декабря 2012 г. комиссия Кобякова-Петкевич должна представить Александру Лукашенко свои наработки по реформированию системы госуправления.

К сожалению, работа комиссии идет в закрытом для общественности режиме. По поступающей лишь эпизодически информации достаточно сложно ориентироваться в тех дискуссиях, которые разворачиваются в самой комиссии и в работающих параллельно аналитических группах в различных министерствах и ведомствах.

Ситуация осложняется тем, что работа над концепцией реформы ведется отдельно для «гражданского блока» и для «силового блока». И если о первом еще есть хоть какая-то информация, то второй остается тайной за семью замками.

Но даже по имеющимся данным можно предположить, что, по всей видимости, провозглашенная реформа сведется лишь к сокращениям госслужащих на объявленные Александром Лукашенко 30%. Никаких серьезных структурных реформ сегодня ожидать не сто-

ит. Об этом свидетельствуют слова самих членов госкомиссии. Их можно сформулировать примерно таким образом: «вначале осуществим сокращения, а там будет видно». Более того, именно такой ход событий подсказывают общие сложности структурного реформирования в Беларуси.

Однако проблема заключается в том, что Ахиллесова пята белорусской системы государственного управления не в раздутом кадровом составе госслужащих, а в недопустимо раздутых функциях государства. И если уже начинать реформу, то необходимо искоренять первопричины, а не следствия первопричин.

Именно это обстоятельство подтолкнуло авторский коллектив в лице представителей «Либерального клуба» и ряда госорганов подготовить совместную аналитическую записку, которая продемонстрирует альтернативный взгляд на проблематику реформы системы госуправления в Беларуси.

В этой работе мы не хотим излишне теоретизировать и злоупотреблять отсылками к опыту зарубежных стран. Наша задача – показать максимально четко и в прикладном стиле взгляд на реформу со стороны, обозначить многочисленные риски, которые будут сопровождать процесс реформирования и предложить свой вариант реформы. Мы надеемся, что наше мнение будет полезно и членам комиссии Кобякова-Петкевич, и всем тем, кто интересуется проблематикой госуправления в Беларуси.

Особенно важно, что подготовка этой аналитической записки является одним из редчайших примеров совместной работы представителей государственных структур и независимого экспертного сообщества. Сам факт такого сотрудничества говорит о том, что в Беларуси срочно необходимо активизировать общественную дискуссию о дальнейших путях развития государства. В стране нарушена не только коммуникация между государственным и третьим секторами. Но и даже в рамках государственного сектора голоса многих талантливых и опытных госслужащих остаются не услышанными.

Авторский коллектив этой аналитической записки исходит из понимания того, что ради-

кальные реформы, в том числе в системе государственного управления, в существующих сегодня в Беларуси условиях мало реалистичны. На это есть целый ряд объективных и субъективных причин.

При этом мы надеемся, что в будущем возникнут условия, которые позволят осуществить глубокую и последовательную реформу всей социально-экономической системы страны, которая потребует и полноценную реформу государственного аппарата.

Пока же мы считаем, что медленное движение в сторону реформ лучше отсутствия такого движения, а прогресс хотя бы в отдельных сегментах устаревшей системы лучше ее полной консервации. Поэтому в рамках этой аналитической записки мы предлагаем два варианта реформ системы государственного управления в Беларуси.

Первый соответствует реалиям сегодняшнего дня. Его реализация, при наличии соответствующего политического решения, может начаться уже завтра. Второй же вариант рассчитан на будущее. Для его внедрения в жизнь необходимы коренные изменения в политической и социально-экономической системах Беларуси.

Мы обращаем внимание на то, что ни первый, ни второй из предложенных вариантов не являются полноценными концепциями реформы. Это своего рода матрицы, по которым можно выстраивать логическую цепочку действий. Такие матрицы позволяют определить стратегическое направление мысли. Если они принимаются политическим руководством, то на их фундаменте выстраивается более детализованная программа действий.

ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ?

Согласно сложившейся белорусской практике государственного управления, исполнительную ветвь власти можно условно разделить на *управленческую* и собственно *исполнительную*.

Управленческая вертикаль выстроена на основании Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь». Возглавляет управленческую ветвь власти Совет Министров (СМ) во главе с Премьер-министром. Далее следуют:

- министерства и государственные комитеты с подчиненностью СМ и их территориальные подразделения;
- государственные организации, подчиненные СМ;
- департаменты с правом юридического лица в центральных аппаратах государственных органов.

При этом силовой блок (МВД, Минобороны, МЧС, КГБ, Госпогранкомитет и др.) не подчиняется Премьер-министру.

На основании существующих положений и уставов можно сделать вывод, что управленческая вертикаль реальной власти практически не имеет. Основная ее вотчина – разработка нормативных правовых актов. Главный потенциал задействован в анализе текущей ситуации и разработке нормативных актов.

Другая часть работы (для отраслевых министерств она является основной) – это обслуживание государственных предприятий (РУП) или акционерных обществ с долей государства.

Исполнительная вертикаль, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», сконцентрирована в местных исполнительных и распорядительных органах власти. Руководство местных исполнительных органов назначается президентом, который тем самым и формирует свою исполнительную вертикаль.

Между управленческой и исполнительной вертикалями есть точки соприкосновения. Это комитеты при облисполкомах с двойным под-

чинением (министерству и облисполкому) и отраслевые подразделения (налоговые инспекции).

Согласно Указу № 289 в Беларуси 24 *министерства*. Это больше, чем в любой из соседних стран. Для сравнения: в России и Польше 18 министерств, в Украине – 16, в Литве – 14, а в Латвии – 13.

В управленческой макросистеме Беларуси также 7 государственных комитетов, 4 *государственные организации*, подчиненные СМ, а также ряд департаментов.

Согласно положениям о республиканских органах государственного управления, министерства и комитеты выполняют более 1500 *функций*. Перед ними стоят свыше 300 *задач*. При этом функции в нормативных документах часто изложены нечетко. В одной функции может быть «забито» выполнение сразу нескольких действий, часто не определены получатели, формулировки чрезмерно осложнены канцеляризмами.

Согласно статье «Государственные органы общего назначения» Закона «О республиканском бюджете на 2012 г.» на финансирование системы госуправления выделяется 2,48% ВВП. При этом государство распределяет 43% ВВП (в предыдущие годы этот показатель превышал 50%).

Кадры системы государственного управления в Беларуси

По данным Белстата, в 2011 г. в секции «Государственное управление» в стране было занято 165,9 тыс. человек или 3,5% от занятого населения (4 654,5 тыс. чел.).

Согласно постановлению Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 5 декабря 2011 г. № 85 «Об утверждении, введении в действие общегосударственного классификатора Республики Беларусь», секция О «Государственное управление» включает деятельность государственного характера, обычно выполняемую органами государственного управления.

Эта секция предусматривает:

- принятие нормативных правовых актов,
- судебное толкование законов и соответ-

ствующих нормативных правовых актов,

- управление основанными на нормативных правовых актах программами,
- деятельность в сфере налогообложения, национальной обороны, обеспечения общественного порядка и безопасности, международных отношений, реализации государственных программ, обязательного социального страхования.

Таким образом, в эту группу должны входить и «силовой» блок, и суды, и контролирующие органы. Хотя точная информация о численности «силовиков» засекречена. Есть различные версии о том, каково, например, количество сотрудников Министерства внутренних дел. Однако ни одна из этих версий не заслуживает абсолютного доверия.

К слову, засекреченность данных является одной из серьезных проблем при проведении реформ. Отсутствие точной информации сказывается на качестве исследований и, соответственно, делает невозможными потенциально полезные наработки широкого круга государственных и независимых экспертов.

Говоря же лишь о «цивильных управлениях» в Беларуси, на 1 ноября 2011 г. в их число входило 56232 человека. Разбивка по уровням управления следующая:

- местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы – 22,7 тыс. чел.,
- министерства – 20,6 тыс. чел.,
- высшие органы законодательной и исполнительной власти – 1,8 тыс. чел.

Эти цифры можно сравнить с данными Международной организации труда (www.ilo.org). В базе данных есть разделение занятого населения на виды экономической деятельности по разным странам мира. Секцию О «Государственное управление» в белорусском классификаторе с некоторой долей условности можно сопоставить с секцией L «Public Administration, Defense, Compulsory Social Security» в европейских классификаторах.

Страна	Занятое население	Численность занятых в секции L «Public administration, Defense, Compulsory Social Security»	Секция L в % к общей численности занятых	Секция L в расчете на 1 тыс. населения
Австрия	4090,0	278,3	6,8	29,9
Болгария	3360,0	235,3	7,0	32,4
Чехия	5002,0	327,0	6,5	31,7
Франция	25913,2	2652,5	10,2	24,1
Германия	38880,0	2836,0	7,2	29,0
Латвия	1124,1	86,6	7,7	26,2
Литва	1520,0	83,3	5,5	40,4
Польша	15800,0	984,0	6,2	38,7
Россия	70965	5409	7,6	26,4
Казахстан	7857,2	352,5	4,5	44,6
Украина	20972,3	1067,5	5,1	43,4

Рассмотрим возрастной состав государственных служащих в Беларуси. Основная возрастная группа – люди в возрасте старше 40 лет (54%). Из них 2,4% – в возрасте старше 60 лет.

Среди высших органов власти людей до 30 лет – 10%. Здесь же самый высокий процент тех, кому за 60 (7,2%).

Образование у госслужащих, как правило, высшее. Только 1,2% не имеют ни высшего, ни средне специального образования. Докторов наук в стане эшелонов власти 12 человек.

ПОЧЕМУ БЕЛАРУСИ НУЖНА РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ?

Для того чтобы начать и успешно реализовать реформу системы государственного управления, недостаточно просто ее провозгласить. Необходимо иметь четкое представление о том, что в этой системе не так и почему она нуждается в изменениях.

На наш взгляд, с системой госуправления Беларуси связан целый ряд проблем. Попробуем выделить самые важные из них.

Проблема неэффективности системы государственного управления

Об эффективности государственного управления можно судить по социально-экономическому эффекту, получаемому экономикой

страны за определенный период. В целом этот эффект может быть определен, например, на основе показателей, заложенных в Программах социально-экономического развития Республики Беларусь за 2006-2010 гг. и за 2010-2015 гг. Основными из них являются:

- рост валового внутреннего продукта,
- сокращение отрицательного сальдо внешней торговли и выход на его положительный уровень,
- рост реальных денежных доходов для повышения уровня жизни населения.

Однако судить об успешности или провале программы экономического развития на осно-

ве лишь этих показателей неверно. Так как показатели могут достигаться различными способами. В частности, достижение экономических показателей (ВВП, денежных доходов и т.п.) в краткосрочном периоде (3-5 лет) может быть обеспечено за счет отвлечения ресурсов из перспективных секторов экономики, что влечет за собой возникновение дисбалансов, способных привести к кризису во всей системе.

Именно такая ситуация наблюдалась в экономике Беларуси на протяжении 2006-2010 гг. и продолжилась в прошлом и нынешнем годах. С одной стороны, большинство показателей Программы социально-экономического развития Республики Беларусь за 2006-2010 гг. были выполнены. С другой же стороны, их выполнение повлекло за собой возникновение «узких мест» в экономике, что стало одной из причин высокой инфляции (108,7%) и трехкратной девальвации в 2011 г.

- Рост ВВП за период 2006-2010 гг. был запланирован на 146-155%. Фактически ВВП был увеличен на 142%. При этом увеличение было обеспечено за счет внутренних ресурсов: инвестиции в основной капитал за аналогичный период выросли на 232,3%, что выше прогноза (198-215%). Основным внутренним источником инвестиций стал банковский кредит – требования банковского сектора к экономике выросли в 6,8 раз. Инвестиции направлялись в те сектора, продукция которых не пользовалась особым спросом, что повлекло за собой рост складских запасов и дебиторской задолженности (рост дебиторской задолженности в 3,3 раза, просроченной дебиторской задолженности в 2 раза).
- Достигнуть сокращения отрицательного сальдо внешней торговли в прошедшей пятилетке не удалось. Наоборот, оно было увеличено до рекордных размеров. По плану в 2010 г. положительное сальдо должно было установиться в размере 800-1000 млн. долл. США. Однако по факту оно сформировалось отрицательным на уровне -7425,6 млн. долл. США.
- Плановый рост реальных денежных доходов был перевыполнен. По планам он должен был составить 149-156%, а по факту составил 176,3%. При этом он не был обеспечен ростом производительности тру-

да (о чем можно судить по фактическим показателям роста ВВП). В основном рост заработной платы обеспечивался эмиссионным кредитованием и субсидированием государственного сектора. Рублевая денежная масса (M2) за период 2006-2010 гг. увеличилась в 3 раза. Это позволило увеличить реальную заработную плату населения с 241 долл. США в январе 2006 г. до 530 долл. США в декабре 2010 г. и потерять большую часть этого роста в 2011 году, когда из-за инфляции и девальвации она была снижена до уровня 280 долл. США.

Сам факт того, что при выполнении прогнозных показателей органы госуправления собственноручно создавали дисбалансы, которые прямой дорогой привели к кризису 2011г., свидетельствует о неэффективности белорусской системы государственного управления.

Еще большие вопросы о качестве госуправления в Беларуси вызывает то, что уже год спустя во многом происходит возврат к тем же экономическим практикам и инструментам, которые привели к дисбалансам 2011 г. Основные же экономические проблемы (главным образом, системная модернизация) остаются нерешенными, что создает большой риск для существования всей системы в дальнейшем.

Раздутость функций системы госуправления и их наложение друг на друга

В Беларуси государство повсеместно. Этим объясняется огромное количество функций (1500), которые предписаны госаппарату.

При этом проблема заключается не просто в раздутом количестве функций, но и в их частом наложении друг на друга. В качестве примера можно обратиться к контрольной деятельности, которая за последние годы неоднократно совершенствовалась.

Последний раз изменения в порядок осуществления государственного контроля были внесены Указом Президента Республики Беларусь №332. В соответствии с этим документом внесены изменения и дополнения в Указ №510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16 октября 2009 г.

Несмотря на попытки усовершенствовать

систему государственного контроля, количество органов обладающих контрольными полномочиями, не было сокращено. Согласно Указу № 510 весь перечень включает в себя 38 (!) организаций. В каждой из них созданы специальные подразделения, осуществляющие контрольную деятельность (исключение представляет собой лишь Комитет государственного контроля (КГК), который является общим контрольным органом).

Например, Фонд социальной защиты населения осуществляет контроль над соблюдением законодательства о государственном социальном страховании населения, а Министерство спорта и туризма – контроль над целевым использованием организациями физической культуры и спорта средств полученной безвозмездной (спонсорской) помощи. Все эти полномочия могут быть переданы КГК, что позволит сократить трудовые ресурсы и сэкономить бюджетные средства.

В ситуации наложения одинаковых или похожих функций различных госорганов друг на друга необходимо провести полноценный аудит всех функций и задач системы государственного управления Беларуси.

Проблема коррупции

Если судить по официальным заявлениям, в Беларуси уровень коррупции по сравнению с соседними странами низок. Однако результаты нашей страны в международных рейтингах оставляют желать лучшего.

Согласно исследованию международной организации «Transparency International», в 2011г. Беларусь заняла очень низкое 143-е место по уровню восприятия коррупции среди всех стран мира (в 2010 г. – 127 место). По данным информационного агентства «The Daily Beast», Беларусь занимает 6 место в мире по уровню коррумпированности (то есть входит в самую коррумпированную «шестерку»).

По словам Генерального прокурора Беларуси Александра Конюка, наша страна не заслуживает низкого места в мировых рейтингах. В 2011 г. зарегистрировано на 33,6% меньше коррупционных преступлений, чем в 2010 г. (2416 и 3637 соответственно). А за девять месяцев 2012 г. число зарегистрированных коррупционных преступлений в Беларуси снизилось на 28% по сравнению с аналогичным периодом 2011 г.

Однако основная «заслуга» в снижении числа зарегистрированных коррупционных преступлений заключается в исключении в 2011 г. из перечня коррупционных преступлений четырех составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом. Этот факт признает и сама прокуратура.

Напомним, что с 2007 г. в Беларуси к коррупционным были отнесены 14 составов преступлений. В 2011 г. из этого перечня были исключены составы, предусмотренные статьями 427 (служебный подлог), 433 (получение незаконного вознаграждения), 228 (контрабанда) и 290-1 (финансирование террористической деятельности) Уголовного кодекса.

Реальный же уровень коррупции, судя по всему, растет. Так, согласно данным прокуратуры, количество взяток в 2011 г. увеличилось почти на 40%. В 2010 г. было зафиксировано 684 случая, а в 2011 г. – 948.

Разница в измерении распространенности коррупции в Беларуси между государственными органами и международными организациями также объясняется методологией. Белорусский госаппарат считает коррупцию по количеству зарегистрированных коррупционных преступлений. Методология же международных индексов и рейтингов значительно шире, в нее также включаются и предпосылки возникновения коррупции.

Распространенность коррупционной чумы, безусловно, свидетельствует о необходимости серьезного реформирования системы государственного управления.

Кадровая проблема

Проблема наметившегося оттока кадров из системы государственного управления на фоне резкого снижения заработных плат чиновников, по всей видимости, стала основной причиной для белорусских властей начать реформирование отрасли.

Хотя на протяжении 2012 г. зарплата чиновников росла более высокими темпами, чем средняя зарплата по стране. По данным Национального статистического комитета, средняя заработная плата чиновников за 9 месяцев 2012 г. составила 4,8 млн. белорусских рублей. Средняя заработная плата руководителей в сфере государственного управления за январь-сен-

тябрь 2012 г. находится на уровне 9,38 млн. белорусских рублей.

Однако на фоне зарплат в коммерческом секторе, как в Беларуси, так и за рубежом, такой уровень доходов не способствует привлечению лучших специалистов в систему государственного управления. К тому же, все большее количество чиновников оставляют госслужбу в пользу более доходных мест работы.

Представленная таблица наглядно иллюстрирует фактор дохода в выборе гражданами между госслужбой и работой в коммерческом секторе в Беларуси или за рубежом. К слову, из-за неучтенного статистикой «серого дохода» разница между доходом в государственном и коммерческом секторах еще выше. Таблица не показывает уровень зарплат в странах дальнего зарубежья, куда также могут уезжать наиболее квалифицированные белорусские кадры.

Беларусь	
Средняя заработная плата в сфере государственного управления	560\$
Средняя заработная плата по стране	493\$
<i>Источник: Белстат</i>	
Россия	
Средняя заработная плата в сфере государственного управления в Москве	1850\$
Средняя заработная плата в Москве	1483\$
Средняя заработная плата по стране	813\$
Средняя заработная плата в сфере государственного управления по стране	1866\$
<i>Источник: Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, Росстат</i>	
Украина	
Средняя заработная плата в сфере государственного управления	412\$
Средняя заработная плата по стране	364\$
<i>Источник: Госстат Украины</i>	
Зарботная плата менеджера среднего звена в коммерческом секторе	
Минск	583\$
Киев	580\$
Москва	1400\$
<i>Источник: http://rabota.yandex.by/salary.xml</i>	
Зарботная плата руководителей (директоров) в коммерческом секторе	
Минск	1400\$
Киев	1633\$
Москва	2683\$
<i>Источник: http://rabota.yandex.by/salary.xml</i>	

Проблема низких мест Беларуси в международных рейтингах

Несмотря на то, что некоторые международные рейтинги часто подвергаются критике за свою неоднозначную методологию, всемирно авторитетные рейтинги, как правило, достаточно точно отражают исследуемую ими реальность в различных странах. Наиболее ком-

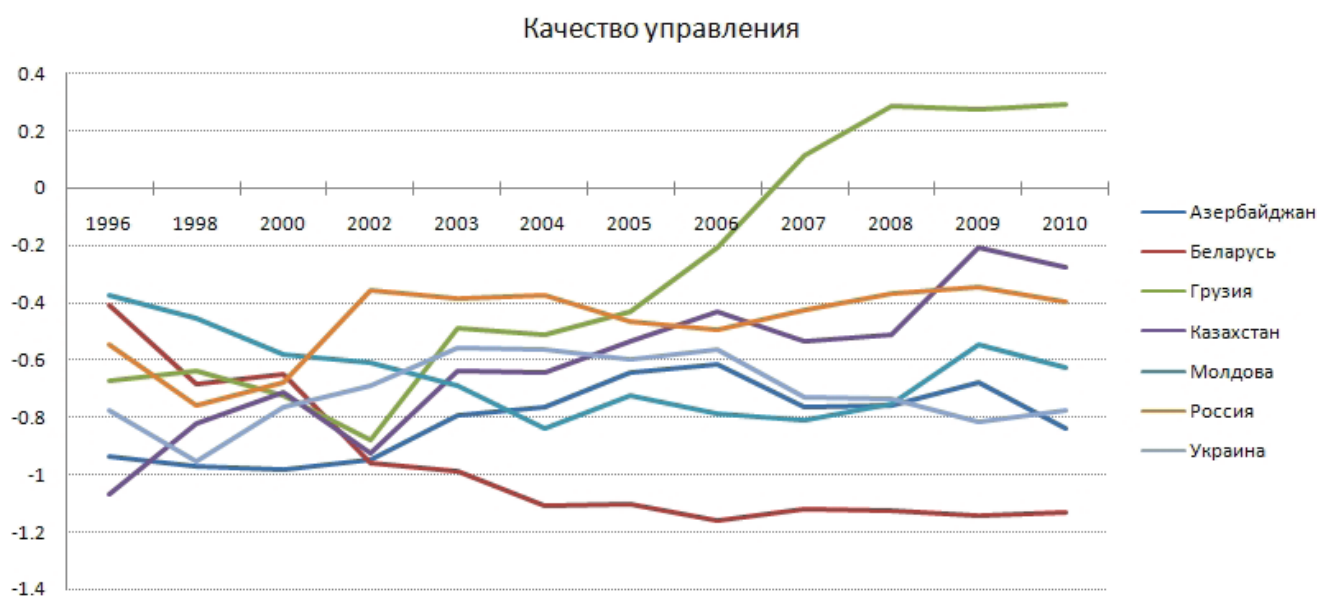
плексным международным индексом в сфере государственного управления являются Всемирные индикаторы государственного управления (Worldwide Governance Indicators). Его готовят специалисты Всемирного банка.

К сожалению, положение Республики Беларусь в этом рейтинге оставляет желать гораздо лучшего.

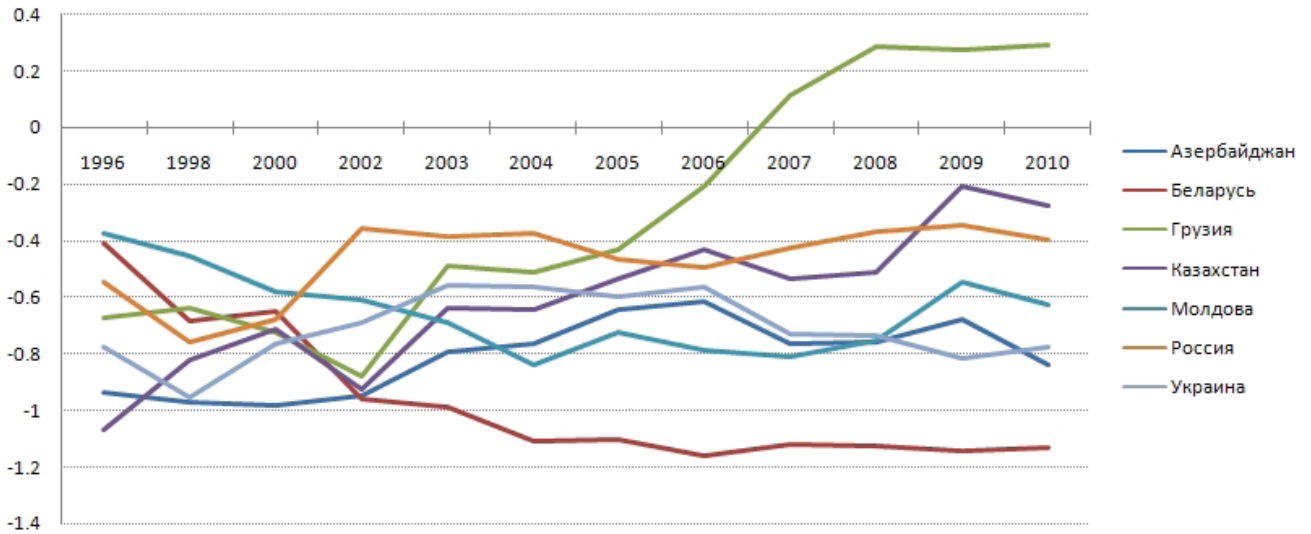
Положение Беларуси в рейтинге Всемирного Банка Worldwide Governance Indicators

Индикатор	Год	Процент соответствия (0-100) 0- минимальный 100- максимальный	Оценка государственного управления (от -2.5 - до +2.5) -2.5 - соответствует самому низкому результату +2.5 - соответствует самому высокому результату
Качество управления	2011	13.7	-1.09
	2006	10.2	-1.17
	2002	14.1	-0.96
Качество регуляторной политики	2011	9.5	-1.21
	2006	3.9	-1.64
	2002	4.9	-1.58
Корруптированность	2011	25.1	-0.74
	2006	29.8	-0.63
	2002	28.8	-0.78

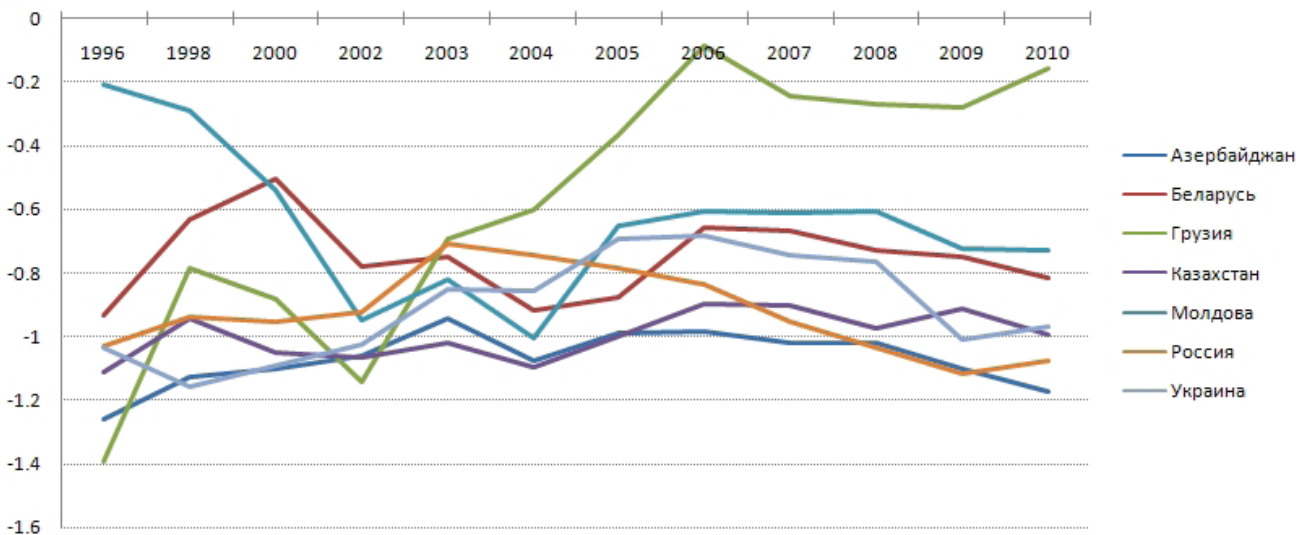
Сравнительная динамика изменения качества государственного управления в некоторых странах постсоветского пространства (согласно Worldwide Governance Indicators), отдельные индикаторы



Качество управления



Коррупцированность (меньше = выше уровень коррупции)



РИСКИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМЫ

О чем свидетельствуют официальные заявления?

Дискуссии о необходимости реформы системы государственного управления в Беларуси уже второе десятилетие периодически возникают в белорусском информационном пространстве. И оппоненты, и сторонники действующей власти часто говорят о необходимости сокращения государственного аппарата или его деbüroкратизации (вспомнить хотя бы Директиву №2).

Однако каждый раз результатом дискуссий об административной реформе становится очередное признание правильности и уникальности белорусской модели развития, а разговоры о сокращении числа чиновников волшебным образом приводят даже к небольшому росту численности госаппарата.

Учитывая такую последовательную непоследовательность белорусских властей в отношении системы государственного управления, необходимо понять, о чем именно идет речь в этот раз. Для этого попробуем проанализиро-

вать высказывания высших должностных лиц о путях реформирования госаппарата, прозвучавшие в течение последнего года (декабрь 2011 г. – ноябрь 2012 г.). Выделение этого периода оправдано, во-первых, тем, что он непосредственно предшествует предполагаемым изменениям. Во-вторых, он отражает настроения властей страны после тяжелейшего кризиса 2011 г.

Первое заявление о необходимости реформирования государственного аппарата прозвучало из уст Александра Лукашенко 9 декабря 2011 г. на 41-м съезде ОО «БРСМ»:

«Может, нам надо корректировать свою политику. Об этом я все больше и больше думаю со своими коллегами по госаппарату и прихожу к выводу, что мы не должны стоять на месте. И даже система власти и устройство нашего общества не должны быть застывшими, ибо наступит застой, как это было в истории нашей большой страны. Мы умеем делать выводы из происходящего».

16 декабря 2011 г. белорусский лидер конкретизировал пути реформирования на семинаре руководящих работников республиканских и местных органов власти. Вкратце их можно охарактеризовать как «сократить и экономить». Конкретные требования по сокращению касались Национальной академии наук и Министерства торговли (в отношении Министерства они были завуалированно названы «структурными преобразованиями»). Следует отметить, что академикам повезло значительно меньше, чем представителям торговли: в итоге финансирование сократили только для НАН.

23 декабря во время своей пресс-конференции глава государства достаточно подробно остановился на проблеме оттока кадров, однако речь шла преимущественно о строителях. О проблемах чиновников не было сказано ни слова. Также последовали очередные заявления о неизбежности политических реформ, однако ничего конкретного об их характере сказано не было.

Тема реформ нашла свое продолжение 17 января 2012 г. в интервью китайским СМИ, в ходе которого Лукашенко заявил о готовности модернизировать политическую систему, однако никакой конкретики опять не прозвучало.

9 февраля 2012 г. на совещании о текущей

социально-экономической ситуации в стране снова был поднят вопрос об оттоке кадров, однако его обсуждали преимущественно в контексте большой разницы в зарплатах на отдельных предприятиях.

Есть все основания полагать, что власть была серьезно обеспокоена резко упавшими доходами госслужащих в долларовом эквиваленте. Не имея возможности радикально улучшить ситуацию, руководство страны, тем не менее, предпринимало какие-то точечные действия для спасения престижа госслужбы.

Так, 22 февраля 2012 г. президент подписал Указ №94 «О присвоении классов государственных служащих», согласно которому класс должен присваиваться не позднее 1 месяца со дня назначения на службу. До этого же класс государственного служащего при поступлении на госслужбу присваивался не ранее, чем через 6 месяцев. Максимальный же срок законодательством не оговаривался, что в ряде случаев приводило к злоупотреблениям со стороны начальства.

8 мая 2012 г., выступая с ежегодным посланием белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь, Лукашенко заявил о необходимости реформировать МВД. Учитывая предыдущие скандалы, связанные с этой структурой (дела Полудня, Пекарского и др.), а также уже принятое решение о снятии министра Анатолия Кулешова (официально – с 11 мая 2012 г.), в этом заявлении нет ничего странного. Однако наиболее интересные для нас заявления были сделаны во время ответов главы государства на вопросы депутатов.

Так, депутат Антонина Морозова озвучила проблему, которая уже достаточно давно стала очевидной: из-за низких зарплат госслужащие уходят со своих должностей, не назрели ли в связи с этим реформа оплаты труда госслужащих и необходимость изменения подходов к их материальному стимулированию? Ответ Лукашенко был достаточно сдержанным. Признав проблему в целом, он в очередной раз заявил о недопустимости значительного разрыва в доходах между чиновниками и рядовыми гражданами, а также отметил, что данный вопрос можно решить и без реформирования оплаты труда.

Представляется, что эти и подобные рассуждения белорусского лидера следует рассматри-

вать в контексте политики руководства страны в области регулирования доходов граждан. Начиная с конца 2011 г., Лукашенко (а также другие представители высшего руководства страны) регулярно выступали с двумя наборами взаимно противоречивых заявлений. С одной стороны, власть утверждает, что рост зарплат может произойти только после роста производительности труда, а с другой – в ультимативной форме выдвигает требования в духе «всем по пятьсот». Характерно, что эти заявления могут сменять друг друга в очень короткий промежуток времени.

Приблизительно то же самое происходило и с позицией властей по доходам чиновников. Если в мае Александр Лукашенко подчеркивал, что не должно быть значительного разрыва между доходами чиновников и рядовых граждан, то уже в конце июня 2012 г. были внесены корректировки в систему оплаты труда чиновников, позволившие ощутимо поднять их зарплату (оклад повысился на 30%). Справедливости ради, следует отметить, что это повышение произошло на фоне относительного роста доходов и других категорий граждан (около 16% роста за весь год).

15 июня 2012 г., говоря о реформировании МВД, Лукашенко впервые в общем виде обрисовал ту реформу, которую осенью перенес на весь госаппарат. По мнению президента, для совершенствования работы МВД необходимо сократить его численность, а высвободившиеся средства перераспределить среди сотрудников.

1 октября 2012 г. в ходе доклада министра внутренних дел Игоря Шуневича президентом было публично объявлено, что реформа коснется не только МВД. По словам Лукашенко, произойдет сокращение госаппарата на 25-30%, за счет чего предполагается увеличить зарплаты госслужащим. Сокращение предполагается осуществить преимущественно за счет начальственного звена («внизу меньше, вверху побольше») и за счет ликвидации ненужных функций.

Фактически, это единственное заявление белорусского лидера, в котором хоть с какой-то долей конкретики обозначены направления будущей реформы. Как нетрудно заметить, единственным четким требованием (критерием) стало сокращение на 25-30%, после чего в сжатые сроки всем госорганам было доведено распоряжение представить соответствующие

предложения.

В конце своего выступления 1 октября Лукашенко в очередной раз подчеркнул, что не должно быть разрыва между зарплатой у госслужащих и рядовых лиц. Для практической подготовки реформы была специально создана Государственная комиссия по реформированию органов госуправления. Председателем комиссии был назначен глава Администрации президента Андрей Кобяков. Его заместителем стала помощник президента Наталья Петкевич.

На основании приведенного дискурс-анализа можно сформулировать несколько очевидных рисков предполагаемой реформы:

- 1) Идея о реформе государственного аппарата, хотя и обсуждалась достаточно давно, по-видимому, более-менее сформировалась только в начале 2012 г. *Эта идея носит во многом спонтанный и непродуманный характер.*
- 2) Судя по заявлениям самого Александра Лукашенко и непубличным заявлениям членов Государственной комиссии по реформированию органов государственного управления, *вся реформа, скорее всего, сведется лишь к сокращению численности госслужащих.* На наш взгляд, это будет недостаточной полумерой, так как главной проблемой белорусской системы государственного управления являются не раздутые кадры, а недопустимо раздутые функции государства. К тому же, как показано ниже, даже эффект экономии от провозглашенных сокращений сомнителен.
- 3) Конкретная информация о готовящейся реформе отсутствует. Работа госкомиссии ведется за закрытыми дверями. В результате имеется множество противоречивой информации. Например, первоначально предполагалось, что реформа не должна распространяться на «силовиков». Хотя впоследствии Александр Лукашенко неоднократно публично распоряжался заняться реформой и МВД, и Следственного комитета, и других «силовых» ведомств.

Складывается впечатление, что *руководство подготовкой реформы осуществляется сверхимпульсивно.* Это, в принципе, соответствует стилю управления белорусского

руководства. Однако явно не идет на пользу реформе.

- 4) Никаких обоснований цифрам в 25-30% найти не удалось. По всей видимости, *эти цифры, попросту говоря, взяты «с потолка»*. Аргумент о том, что именно такое количество сокращений необходимо для того, чтобы поднять зарплату чиновников до приличного уровня, звучит сомнительно в свете постоянных утверждений Александра Лукашенко о недопустимости большого разрыва в доходах между госслужащими и остальными гражданами. По данным Белстата, средняя зарплата госслужащих уже превысила заветные 500 долларов.

На основании имеющейся информации можно предположить наличие еще одного серьезного риска, связанного с провозглашенной реформой. Правда, он носит частично конспирологический характер. Поэтому приводим его с некоторыми оговорками.

- 5) Не исключено, что тесная ассоциация реформы всего госаппарата с реформой МВД может свидетельствовать о том, что такое реформирование является следствием внутренней борьбы в белорусском истеблишменте и имеет целью усилить одни группировки за счет других. В этом случае риск заключается в том, что *реформа станет средством ведения «клановой» борьбы и сведением счетов, но не приведет к реальному улучшению работы госаппарата*.

Какую экономию можно получить от провозглашенных сокращений?

Согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2011г. в стране насчитывалось 56 тыс. 232 государственных служащих. Однако в это число не входят вакансии. Поэтому точное число ставок госслужащих несколько больше. Для наших расчетов будем использовать цифру 57 тыс. госслужащих.

Путем незамысловатых математических действий получаем, что 30% от 57 тыс. равняется 17100. То есть *17100 чиновников должны подпасть под сокращение*.

Здесь необходимо сделать оговорку. Именно 30%-е сокращение (а не 25%-е) прорабатывается в различных аналитических записках, кото-

рые направляются органами госуправления в адрес комиссии Кобякова-Петкевич. Поэтому мы также отталкиваемся от цифры 30%.

Итак, рассчитываем экономию от сокращения 30% госслужащих по формуле:

Кол-во сокращаемых X среднемесячная зарплата госслужащих в сентябре X 12 месяцев

Получаем:

$17100 \times 4496100 \times 12 = 922$ млрд. 599 млн. 720 тыс. рублей.

То есть *годовая экономия* от сокращения 30% от сегодняшнего числа госслужащих в стране составит **922 млрд. 599 млн. 720 тыс. рублей**.

В долларах США эта сумма примерно равна **108 млн. долларов США**.

При этом следует учитывать, что *экономический эффект* от предполагаемых сокращений *будет отложен во времени*. В течение трех месяцев после увольнения по сокращению штатов уволенным будет выплачиваться среднемесячный заработок, а непосредственно перед увольнением они получают три среднемесячных зарплаты (эти выплаты могут быть изменены в зависимости от стажа нахождения на государственной службе).

Таким образом, экономия в 108 млн. долларов не выглядит какой-то огромной суммой на фоне других государственных расходов. Так, только на одну программу устойчивого развития села на 2011-2015 гг., утвержденную Указом Президента Республики Беларусь от 1 августа 2011 г. № 342, в 2013 г. предполагается направить более 6,5 трлн. рублей. Стоит напомнить, что одним из результатов предыдущей программы по возрождению села стал рекордный рост внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию, ее демпинг за рубежом (прежде всего, в России), хроническая убыточность сельскохозяйственной отрасли в стране.

Поэтому переоценка размера ресурсов, которые могут быть сэкономлены в результате сокращения 30% госслужащих, на фоне множества других возможных источников сокращения госрасходов является следующим риском провозглашенной реформы. При этом мы ни в коем случае не выступаем за отказ от сокращения государственного аппарата. Мы лишь обращаем внимание на необходимость *адекватно оценивать соотношение цифр*.

Конечно, если реформа будет проведена так, как ее описывал Александр Лукашенко, то есть сэкономленные деньги не останутся в бюджете, а будут направлены на повышение зарплат чиновников, то эти прибавки значительно повысят привлекательность госслужбы. Так, 39900 оставшихся госслужащих получают в среднем около 1,926 млн. рублей (чуть более 220 долларов США) ежемесячной надбавки.

Однако, учитывая белорусский опыт и серьезные проблемы в финансовой сфере, есть все основания полагать, что эти деньги (или, по крайней мере, их большая часть) до рядовых госслужащих не дойдут.

Кто попадет под сокращение?

Вызывает сомнение и тезис о том, что будут сокращены преимущественно начальственные должности.

Для белорусской системы государственного управления характерна клановая организация, формирование различных группировок, опирающихся на того или иного крупного начальника. Увольнение «патрона» во многих случаях автоматически предусматривает «зачистку» организации от его протезы. В результате реформа превратится в борьбу между различными группировками.

В этой связи существует опасность, что увеличение зарплат госслужащих приведет к еще большей «утечке мозгов», так как повысится привлекательность госслужбы для лиц, способных получить интересующее их место благодаря личным связям, а не личностным качествам. В то же время наиболее компетентные сотрудники могут попасть под сокращение. Это еще один существенный риск при сокращении госаппарата.

1-ЫЙ ВАРИАНТ РЕФОРМЫ:

матрица для существующей политической системы

Первая из предложенных нами матриц реформ, как уже отмечалось, ориентирована на сегодняшние белорусские реалии. Она позволяет начать действия по реформированию некоторых сегментов системы госуправления уже с завтрашнего дня. По сути, она представляет собой экспертную модель, с помощью которой можно внедрять некоторый полезный зарубежный опыт и при этом сохранять белорусскую специфику.

В последние годы в нашей стране достаточно большое внимание уделяется различным международным рейтингам. К примеру, в Указе Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» закреплено положение о формировании внутренне непротиворечивой, полной, гармонизированной с развитыми странами институциональной социально ориентированной рыночной среды с целью вхождения в число первых 30 стран мира по условиям ведения бизнеса. Также в Указе Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2011 г. № 136 «Об утвержде-

нии Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы» ставится задача обеспечить вхождение Республики Беларусь в текущем пятилетии в число 50 передовых стран мира по Индексу развития человеческого потенциала.

Однако названные международные рейтинги практически не затрагивают вопросы госуправления. А делает это другой рейтинг – Всемирные индикаторы государственного управления (Worldwide Governance Indicators) – который готовят специалисты Всемирного банка. Фактически этот рейтинг представляет собой системное сравнительное исследование эффективности государственного управления более чем в 200 странах. Он дает самую комплексную оценку национальным системам и позволяет делать выводы о их сравнительных преимуществах и недостатках.

Нам представляется возможным и целесообразным ориентироваться на этот авторитетный в мире рейтинг для того, чтобы определить слабые стороны системы госуправления в Беларуси и начать работу над их улучшением.

Для этого необходимо внимательно изучить методологию исследования Всемирного банка и посмотреть, по каким критериям оценки наша страна занимает низкие места. Это и будет подсказкой необходимых направлений реформирования.

Всемирный банк проводит анализ эффективности государственного управления по шести аспектам управления:

1. учет мнения населения и подотчетность государственных органов,
2. политическая стабильность и отсутствие насилия,
3. эффективность работы правительства,
4. качество регулирования,

5. верховенство закона,
6. сдерживание коррупции.

Каждый год используется разное количество источников информации. Источники делятся на обзоры и мнения экспертов. Каждому источнику устанавливается его ценность (взвешенный коэффициент) от 0 до 1. К примеру, Freedom House, который многими воспринимается как политически ангажированная организация, имеет в рейтинге достаточно низкий взвешенный коэффициент: всего +0.13 из возможной единицы.

Как видно из приведенной таблицы, Беларусь в 2011 г. находилась на очень низких позициях почти по всем шести показателям.

Индикаторы	Источники	Год	Оценка (0-100)
Учет мнения населения и подотчетность государственных органов	9	2011	5.2
Политическая стабильность и отсутствие насилия	5	2011	37.3
Эффективность работы правительства	7	2011	13.7
Качество законодательства	8	2011	9.5
Верховенство закона	11	2011	14.1
Сдерживание коррупции	9	2011	25.1

Мы понимаем, что некоторые из приведенных в таблице индикаторов являются сверхчувствительными для сегодняшней Беларуси. Например, индикатор «Учет мнения населения и подотчетность государственных органов». Он явно не может быть значительно улучшен при сохранении существующей социально-политической системы в стране.

Поэтому мы предлагаем ориентироваться лишь на те индикаторы, которые совместимы с сегодняшней политической системой в Беларуси. На наш взгляд, это:

- Качество законодательства (регулирования).
- Эффективность работы правительства.
- Сдерживание коррупции.

Продemonстрируем лишь несколько возможных мер для улучшения рейтинга Беларуси по этим трем индикаторам.

Индикатор «Сдерживание коррупции»

Беларусь по этому индикатору набрала 25,1 пункта из 100 возможных. В рамках индикатора оцениваются три основных критерия:

1. Анти-коррупционное законодательство.
2. Вовлеченность государственных служащих в коррупционные отношения.
3. Опросы субъектов хозяйствования, которым задаются такие вопросы, как «сталкивались ли Вы с требованиями дать взятку?», «давали ли Вы взятки?», «насколько сильно коррупция влияет на развитие бизнеса?» и т.п.

В рамках критерия «Анти-коррупционное законодательство» можно отметить достаточно активную работу государственных органов Беларуси. В числе принятых нормативных правовых актов, имеющих особое значение для борьбы с коррупцией, можно назвать Уголовный кодекс с изменениями и дополнениями

в статьи о коррупции 2007-2009 гг., Закон «О государственной службе в Республике Беларусь», Закон «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности», Закон «О декларировании физическими лицами доходов и имущества», Указ Президента Республики Беларусь «О специальных подразделениях по борьбе с коррупцией и организованной преступностью», Указ Президента Республики Беларусь «О Государственной программе по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010-2012 гг.» и другие.

В то же время, есть несколько значительных изъянов, которые перечеркивают либо ставят под сомнение всю работу, проводимую Генеральной прокуратурой, МВД, КГК и другими органами.

Прежде всего, это отсутствие контроля со стороны гражданского общества. Для сравнения, в ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закреплено, что «противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Не составит большого труда включить норму о сотрудничестве с гражданским обществом в статью 4 или в статью 5 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией». А чтобы эта норма функционировала, нужно предусмотреть изменения в Указ Президента Республики Беларусь № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» в части возможности проведения мониторинга общественными объединениями либо иными институтами гражданского общества. Сегодняшнее поло-

жение дел, а именно пункт 3 названного Указа запрещает этот вид контроля либо предусматривает его осуществление только «профессиональными союзами, их организационными структурами, объединениями таких союзов и их организационными структурами в случаях и порядке, установленных иными законодательными актами».

В рамках критерия «Вовлеченность государственных служащих в коррупционные отношения» стоит обратить внимание на отсутствие в Беларуси кодекса этики, а также на регулярное непосредственное взаимодействие с гражданами и юридическими лицами чиновников местных исполнительных органов. Если среднестатистический работник центрального министерства основное время работает с документами и не имеет личного контакта с «просителями», то чиновники на местах, наоборот, регулярно непосредственно общаются с заинтересованными лицами и имеют возможность попросить либо получить взятку.

Таким образом, логичное предложение по минимизации возможностей для коррупционного проявления заключается в необходимости обезличить и «отдалить» друг от друга чиновника и получателя услуги. К примеру, при подаче заявления для получения чего-либо (справка, документ и т.д.), заявитель не должен знать, кто является исполнителем, а исполнитель не должен знать, для кого выполняется работа (развитие e-government, присвоение идентификационных номеров без указания ФИО и другой уточняющей информации).

Еще один из многочисленных методов предупреждения коррупции – это «легализация откатов». В тех случаях, где установлен большой срок на реализацию административной процедуры, заявитель может заплатить официально определенную сумму денег за получение документов ранее предусмотренных сроков. А чиновник в этом случае получит дополнительное материальное вознаграждение за дополнительную работу.

Для примера: получение паспорта в Грузии. Там паспорт выдают бесплатно через 10 дней, за 14 долл. США – через 5 дней, за 31 долл. США – через 3 дня, за 70 долл. США – через 24 часа, а за 95 долл. США – в день обращения.

Для полноценного использования критерия «Опросы субъектов хозяйствования» очень важно перейти от опросов государственными инсти-

тутами к опросам, проводимым независимыми службами. Лишь в этом случае в Беларуси можно надеяться на то, что такие опросы начнут показывать реальную ситуацию с коррупцией. А это критично для понимания масштабов зла, с которым необходимо бороться. Нефальсифицированная информация является необходимым минимальным условием успешной антикоррупционной кампании.

Индикатор «Эффективность работы правительства»

Этот индикатор высчитывается по следующим критериям:

- уровень профессионализма бюрократического аппарата,
- последовательность в реализации политических решений,
- качество менеджмента в сфере бюджетной и налоговой политики,
- проводятся опросы граждан для определения удовлетворенности качеством образования, здравоохранения, инфраструктурным обеспечением,
- проводятся опросы субъектов хозяйствования для определения, насколько хорошо помогают госслужащие в решении проблем и какие есть трудности для ведения бизнеса и т.д.

Но даже по этим критериям профессионализм управленческой элиты оценить сложно. В Беларуси нет работающего инструмента для такой оценки. Действует лишь постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 марта 2012 г. № 278 «О рейтинговой оценке деятельности руководителей». Однако это постановление, скорее понижает, а не повышает профессионализм чиновников, в особенности высших. Если губернатор будет следовать каждой букве этого постановления, то ему придется самостоятельно доить всех коров в области, а, например, министр промышленности будет вынужден крутить гайки на заводе.

Поэтому, на наш взгляд, было бы полезно:

- разработать новую методику оценки работы органов республиканского управления и их руководителей;
- установить критерии качества предоставляемых государством услуг;
- развить институт стратегического плани-

рования.

Для повышения эффективности принимаемых решений следует уточнить механизм оценки последствий принятия и реализации нормативного правового акта (в отношении юридических и физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей). Эта норма содержится в постановлении Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства экономики Республики Беларусь от 30 июня 2009 г. № 88/124 «Об утверждении Инструкции по методике подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов».

Индикатор «Качество законодательства (регулирующего)»

Компонентами этого индикатора являются:

- организация рынка и конкуренции,
- контроль и административное регулирование цен,
- практики недобросовестной конкуренции, дискриминационные тарифы и налоги, чрезмерный протекционизм, валютная система и т.д.

Также проводятся опросы бизнеса по похожим вопросам: «насколько трудовое, налоговое, таможенное, торговое законодательство является препятствием для роста Вашего бизнеса?»

Даже при поверхностном контент-анализе баз данных белорусских нормативно-правовых актов, принятых с 1 января 2005 г. по 1 ноября 2012 г., хорошо заметно, что ежегодно за этот период вступало в силу более 300 документов, содержащих смысловую конструкцию о предоставлении льгот или преференций. И это без учета нормативных актов, принимаемых местными органами управления и самоуправления. Иначе эта цифра увеличилась бы в пять раз!

Всевозможные льготы не являются благом для предприятий, для коллективов, которые на них трудятся, для экономики в целом. Так как предоставление льгот и преференций искажает информацию и, в конечном итоге, лишает возможности принимать оптимальные решения.

Поэтому в рамках этого индикатора было бы разумно:

- законодательно ограничить предоставление льгот отдельным субъектам хозяйство-

вания;

- уменьшить перечень товаров (работ, услуг), цены (тарифы) на которые регулируются Советом Министров Республики Беларусь, государственными органами (организациями);
- пересмотреть Указ Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2011 г. № 72 «О некоторых вопросах регулирования цен (тарифов) в Республике Беларусь»;
- создать независимый антимонопольный орган подчиненный и подконтрольный Палате представителей Национального со-

брания, с избираемым руководителем (со сроком полномочий не дольше 4 лет и без права занимать пост более одного раза).

Таким образом, реализация комплекса мер в рамках этих трех индикаторов Всемирного банка не позволит осуществить революцию в системе государственного управления Беларуси. В то же время она значительно облегчит жизнь тем, кто ответственен за модернизацию органов госуправления, а также сделает возможным прогресс хотя бы по некоторым сегментам и предотвратит дальнейшую консервацию белорусского госаппарата.

2-ОЙ ВАРИАНТ РЕФОРМЫ: матрица для будущего

Вторая из предложенных нами матриц реформ – это вариант для будущего, когда в Беларуси станут возможными полноценные и глубокие системные реформы. Мы представляем этот вариант также лишь схематично. Чтобы обозначить основные акценты. В дальнейшем понадобится детальная проработка предложенного варианта реформы системы государственного управления в комплексе с другими социально-экономическими и политическими реформами.

В рамках этого варианта важно, чтобы преобразование структуры государственного аппарата, с одной стороны, максимально способствовало проведению быстрых и качественных рыночных реформ; а с другой стороны, более всего соответствовало бы новой экономической модели страны.

Для этого необходимо будет решить несколько задач:

- Сократить численность государственного аппарата с одновременным сокращением количества выполняемых функций для реализации принципа «малое государство». Это подразумевает уменьшение доли государства в экономике через сокращение госрасходов и увеличение частного сектора, что ведет к повышению эффективности использования ресурсов страны. Кроме того, сокращение количества функций го-

сударства позволяет решать проблему рентоискателей и лоббистов.

- Повысить эффективность выполняемых государственными органами функций с одновременным повышением качества предоставляемых услуг и укреплением доверия к власти со стороны населения и частного сектора. Для этого государственный аппарат должен формироваться на профессиональной основе, исключая принципы «сватовства» и «патронажа».

Начинать реформу системы госуправления необходимо с преобразования сектора государственных расходов. Именно этот сектор является причиной большинства проблем в экономике, так как государственные институты традиционно более склонны к совершению ошибок при распределении ресурсов, чем частники. Поэтому в нашем идеальном варианте реформы мы предлагаем:

- 1) Ограничение дефицита консолидированного бюджета (Республиканский бюджет и Фонд социальной защиты населения) на уровне не более 2%. При ежегодном составлении бюджета на следующий год он должен приниматься бездефицитным. Порог в 2% является ограничителем увеличения незапланированных расходов бюджета в случаях чрезвычайных происшествий или непредвиденных обстоятельств.

- 2) Количество внебюджетных фондов строго ограничивается. Их количество определяется в соответствии со степенью важности государственных стратегических целей, для которых они создаются. Внебюджетные фонды не должны становиться способом увеличения объема средств, распределяемых государством в обход консолидированного бюджета. Для контроля над доходами и расходами внебюджетных фондов они должны ежегодно подвергаться аудиторской проверке международными аудиторскими компаниями, определяемыми с помощью открытого тендера. Данные об аудиторской проверке должны размещаться в открытом доступе в сети Интернет.
- 3) Ограничения по привязке бюджетных доходов и расходов. В случае превышения доходов консолидированного бюджета над запланированными ранее в Законе о бюджете на соответствующий год запрещается любое (пропорциональное или иное) увеличение расходов бюджета. Профицит бюджета, который может образоваться в таком случае, направляется либо на увеличение резервов страны, либо на покрытие дефицита бюджета прошлых лет. Аудиторская проверка консолидированного бюджета должна проводиться ежегодно международными аудиторскими компаниями, определяемыми с помощью открытого тендера. Данные об аудиторской проверке должны размещаться в открытом доступе в сети Интернет.
- 4) Государственные расходы (включая внебюджетные фонды) в первые годы реформ могут быть ограничены на уровне 30% ВВП, а в дальнейшем предусмотрено их снижение до 20% ВВП. Меньший объем распределяемых государством средств априори повышает эффективность использования капитала в экономике страны, что влечет за собой более динамичное ее развитие. Так, госрасходы в Сингапуре в 2012 г. составят 17,7% ВВП, в Гонконге – 20,9% ВВП, Южной Корее – 21,5% ВВП. Эти страны входят в Топ-30 по уровню экономической свободы, а также лидируют по качеству деловой среды в рейтинге Doing Business-2013. Сингапур и Гонконг занимают соответственно 1-ое и 2-ое места, Ю.Корея – 8-ое место.
- 5) Размер внешнего государственного долга должен быть ограничен 25% ВВП, внутреннего государственного долга – 15% ВВП. Реформирование страны должно осуществляться не за счет долговых средств, а за счет создания условий для привлечения иностранного и национального капитала. С учетом того, что на 1 октября 2012 г. внешний госдолг составил 21,6% ВВП, а внутренний государственный долг – 3,8% ВВП, установленные пороговые значения в 25% и 15% являются оптимальными.
- 6) Государственным органам должно быть запрещено владеть банками и другими посредническими финансовыми институтами. Это позволит ограничить влияние государства на финансовую стабильность страны. Все функции по денежно-кредитной политике передаются Национальному банку, который признается независимым от других органов власти.
- 7) Структура государственного аппарата должна быть оптимизирована: сокращено количество министерств (с текущих 24 министерств до 8), расформированы государственные комитеты (7 комитетов) и государственные организации, подчиненные правительству (4 организации). Определенные функции отдельных расформированных структур передаются оставшимся министерствам или частному сектору на условиях подряда через открытый тендер среди национальных компаний. Новая структура министерств:
1. Министерство финансов.
 2. Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации.
 3. Министерство правосудия.
 4. Министерство социальных дел и занятости.
 5. Министерство иностранных дел.
 6. Министерство безопасности.
 7. Министерство внутренних дел.
 8. Министерство обороны.
- Новая структура подразумевает сокращение функций, закрепленных за государственным аппаратом, и сокращение количества государственных служащих с текущих 57 тыс. человек до примерно 20-23 тыс. человек.
- 8) Право владения и распоряжения госимуществом передается только Министерству по управлению государственным имуще-

ством и приватизации. Ведение коммерческой деятельности государственным органам запрещается. Эти меры позволят снизить уровень коррупции в стране и исключить заинтересованность служащих государственного аппарата в коммерческих сделках или выделении отдельным предприятиям преференций и льгот от государства.

- 9) Выбор организаций, которые будут работать по принципу аутсорсинга с государством, должен происходить на основе открытого тендера среди отечественных организаций.
- 10) Перевод правовой основы государственной службы с отдельных нормативно-правовых актов (Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь») на Гражданский кодекс.
- 11) Регулирование размера заработной платы госслужащих в соответствии с зарплатами в частном секторе, что позволит сохранять привлекательность работы в

государственных органах. Все льготы, которые могут быть предоставлены чиновникам, монетизируются – выплачиваются с помощью повышения заработной платы.

- 12) Найм на работу в государственные органы должен осуществляться на профессиональной основе и в соответствии с теми функциями, которые предстоит выполнять будущему работнику. Должны быть разработаны специальные тесты для проверки профпригодности кандидата при приеме на работу, а действующие служащие должны проходить переаттестацию не менее одного раза в два года. Повышение квалификации или переобучение происходит на основе государственного заказа в национальных или международных университетах или иных образовательных организациях.

Проблема «сватовства» и «патронажа» будет решена за счет повышения ответственности за выполнение своих функций. Невыполнение или неудовлетворительное их выполнение должно приводить к сокращению премий или иных стимулирующих выплат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении хотелось бы еще раз обратить внимание на основные проблемы и риски, сопровождающие провозглашенную реформу системы госуправления:

- закрытость Государственной комиссии по реформированию органов госуправления от общественности;
- еще большая засекреченность процесса преобразований «силовых» структур;
- ориентация на сокращение чиновников, а не их функций;
- переоценка потенциала экономии от ожидаемых сокращений (особенно на фоне множества очевидно расточительных госпрограмм);
- спонтанность и непродуманность действий при инициировании реформы;
- импульсивное руководство реформой;

- недооценка проблемы клановости в рядах госструктур.

Предложенный 1-ый вариант (матрица) реформы не решает всех этих проблем. Поэтому необходимо обеспечить, как минимум, прозрачность процесса. Общественные обсуждения однозначно пойдут на пользу абсолютно всем. В том числе и властям, так как позволят «рассредоточить» ответственность за потенциальные неудачи.

Также в любом случае очень важно провести полноценный и непредвзятый аудит всех функций и задач системы государственного управления Беларуси. Без него даже сокращение численности госслужащих не может быть обоснованным.

А предложения второго варианта реформы пусть пока остаются пищей для размышления и темой для дискуссий.