

Транскрипт беседы о госуправлении в рамках «Марафона идей»

Разговаривали:

Павел Свердлов, журналист
«Еврорадио»

Наталья Рябова, директор
SYMPA/BIPART

Артем Проскалович, бывший
сотрудник Администрации
Президента, юрист

П.С.: Прывітанне, шанюныя слухачы і гледачы Еўрарадыё, мы працягваем “Марафон ідэяў”. Гэта ўжо пяты дыялог за сённяшні дзень, і ён прысвечаны дзяржаўнаму кіраванню, рэформе дзяржаўнага кіравання, а таксама даверу да дзяржслужбоўцаў. З намі на сувязі Наталля Рабава, дырэктарка SYMPA. Прывітанне, Наталля!

Н.Р.: Привет!

П.С.: А ў студыі Еўрарадыё разам са мной, але на бяспечнай адлегласці - выконваем сацыяльную дыстанцыю - Арцём Праскаловіч, былы юрист з адміністрацыі прэзідэнта Беларусі. Прывітанне, Арцем!

А.П.: Добрый вечер.

П.С.: Будзем абмяркоўваць тое, што адбывалася з дзяржслужбай апошнія 5 і 10 гадоў. Я маю на ўвазе бясконцыя рэформы, бясконцыя спробы неяк скараціць, аптымізаваць - наколькі гэта было патрэбна і наколькі гэта было эфектыўна. Но а таксама абсалютна дакладна трэба абмеркваць тое, што адбылося з дзяржслужбоўцамі, з даверам да іх за апошнія, відаць ужо, палтары гады, можна ўжо годам гэтую адлегласць не вымяраць, і рэформа дзяржслужбы, якая, усе ж такі, патрэбная Беларусі, якой яна мусіць быць? Арцем, першае пытанне будзе да вас: вось як вы думаеце, што ў цяперашні час адбываецца ўнутры дзяржслужбоўцаў, якія застаюцца працаваць у Беларусі, якія не звольніліся, не выказалі падтрымку апазіцыі і праціўнікам Аляксандра Лукашэнкі?

А.П.: Наверняка знать очень сложно, потому что я ушел более года с государственной службы, и, естественно, круг общения сузился до минимума, и оставшиеся люди, по понятным причинам, опасаются откровенничать. Но, наверное, в общем можно говорить о том, что, как и было, в государственной службе на сегодняшний день остается три категории людей: это те, кто действительно поддерживают курс режима по тем или иным причинам, то есть, такие ярые убежденные сторонники. Второе, вторая категория - это люди, которые находят какое-то оправдание, обоснование внутреннее для себя, которые не лояльны режиму в принципе, а рассматривают это как работу и не считают, что они имеют какое-то отношение, какую-то причастность к репрессиям, к урону экономики, который на сегодняшний день наносится и, в принципе, можно говорить громкими словами о геноциде белорусского народа, потому что для нации, для населения все происходящее не несет никакого оздоровления, развития. И третья группа людей - это те, которые на нашей стороне, скажем так, но по каким-то причинам не могут сделать выбор и уйти: материальной, год до выслуги и т.д., но это люди, которые устраивают итальянскую забастовку, предоставляют нам информацию и считают, в том числе, что, находясь внутри, они смогут помогать белорусскому народу, белорусскому государству, или как-то вредить режиму. Вот это такой портрет государственного служащего, который как был, так и остается. Но единственное, что для меня является очевидным, я не беру, наверное, хотя, есть у меня, скажем так, возможно какое-то непопулярное мнение, отношение даже к тем людям, которые считают, что там, внутри, они могут помочь реформам, революциям больше, чем уйдя. Я на сегодняшний день придерживаюсь мысли о том, что лучше, чем уход, не поможет ничего. Но в отношении остальных людей я считаю, что после августа 20-го года здесь однозначно был сделан моральный выбор и никакими внутренними отношениями по поводу того, что «я не причастен, я не участвую, я не бью дубинками, я не выношу приговоры», оправдать нахождение на государственной службе невозможно. Если до этого это был, скажем так, выбор между тем, делать ли свою работу хорошо, плохо ли, способствовать ли развитию страны, то здесь было четко уже обозначено, вынесено предложение каждому государственному служащему своим

решением оставаться или уходить, высказаться в отношении того, что были превышены пределы применения силы. Будем говорить без эмоций и юридически - по факту превышения применения пределов спецсредств и техники не было возбуждено ни одного уголовного дела - все. Как ты можешь оставаться в этой системе, если система повела себя таким образом?

П.С.: То бок, трыгер... Я яшчэ адно кароткае пытанне задам Арцему, наўздагон. Трыгер - гэта усе ж такі нейкае празмернае, празмерны гвалт, бо ўвогуле людзей цікавіць, чаму дзяржслужбоўцы раней не разумелі, на каго яны працуюць. І сістэма, якая вось так сябе павела - гэта была тая самая сістэма, якая працавала і да 2020-га года: у 2015-м, і ў 2010-м, і ў 2006-м. Вось як можна была усе ж такі знаходзіць апраўданні для таго, каб заставацца ў гэтай сістэме?

А.П.: Это снова не короткий вопрос. То есть, опять же, люди. Там есть и профессионалы, там есть молодежь, которая приходит за какими-то надеждами, за реализацией себя, есть люди, которые преследуют определенные корыстные или служебные интересы, есть люди, которые не мыслят себе ничего другого - это вот прямо их, причем, прямо их в том формате в котором предлагает на сегодняшний день режим, то есть, где-то это может быть воспоминание о советской системе, где...

П.С.: Ва ўсіх свае апраўданні, у прынцыпе, і яны працавалі. Але вось жнівень 20-га стал такім водараздамам, пасля якога частка, прынамсі, гэтых апраўданняў, якія не маюць дачынення да нейкіх меркантыльных матываў, з якімі нічога натуральна не адбылося ўнутры людзей, якія імі кіраваліся, яны перасталі працаваць проста.

А.П.: Да, неудовлетворенность государственной службой, вопросы, плюсы-минусы, качели эмоциональные - они присутствуют всегда, потому что организация управления оставляет желать лучшего. Но, просто-напросто, ты же причисляешь себя к определенному сообществу, и вот в этом сообществе установлены на сегодняшний день такие правила игры, вот их установили в определенный день, показав планку, через которую будут переступать, которую будут брать, перед которой не останутся. И тебе, в принципе, твой руководитель говорит, что и ты обязан себя вести точно так же. Сегодня вот по дороге в студию прочитал новость свежую: «Лукашенко подписал указ о повышении требований к государственным служащим». Очередной, да. Который не указ, а декрет, который внес изменения в предыдущий декрет, который на практике в работе оставлял желать лучшего, он не сильно-то качественно и единообразно применялся, вот, а в него вносят изменения. И основным фактором, который определяет, значит, характеристики, в которых отражаются служебные, личностные и, в том числе, отношение к курсу, проводимому в обществе и государстве. О чем это может говорить? Просто проверка на лояльность, вот.

И тебе предлагают эту лояльность проявить и поддержать то, что произошло. Если по каким-то невообразимым причинам есть люди, которые, я не знаю, как можно это перещелкнуть в мозгу, переключить свое восприятие, сделать вид, что ничего не было или, что это разумная цена за сохранения спокойствия в обществе, ну, люди принимают для себя произошедшее и остаются на госслужбе, вот. Для меня произошел водораздел, для кого-то - нет. По каким причинам? У меня в голове не укладывается.

П.С.: Пра дыкрэт, які ўзгадаў толькі што Арцем, мы яшчэ абавязкова пагаворым, бо вельмі ўдала, у прынцыпе, пад наш эфір ен быў прыняты. А цяпер вось я думаю прыйшоў час задаваць пытанні Наталлі. Наталля, я хацеў бы з вамі паразмаўляць пра вось гэтыя рэформы, бясконцыя рэформы дзяржслужбы. Як вы лічыце, ці прынеслі яны нейкі плен? Які, калі так? І увогуле, чым яны скончыліся? Вось які вынік можна падвесці пад ім?

Н.Р.: Так, мне, значит, не дали возможности ответить на прошлый вопрос, но я все равно отвечаю, а до того еще сделаю ремарку, что у нас заявлена тема про госуправление, а мы тут говорим преимущественно про госслужбу, что важно, но не является всем госуправлением. Потому что помимо госслужбы это вообще вся система: каким образом кем-то или как-то принятые решения исполняются. То есть, в идеале, министерства и прочие госорганы - они занимаются разработкой политик: демографической политики, семейной политики, еще какой-то. И каким образом эти процедуры происходят, как учитывается мнение различных других министерств, каким образом учитывается мнение заинтересованных сторон, того же населения, различных организованных групп, все это входит. Как это все потом реализуется, как контролируется, как потом мониторится - все это входит в сферу госуправления. Но поговорим про госслужбу, да. Что внутри госслужащего происходит? Мне, честно говоря, тоже сложно вот взять так и точно, четко понять и рассказать, потому что доступа к данным сейчас нет. Хотя доступа к госслужащим и никогда толком не было, к их внутреннему миру. Но, тем не менее, мы же проводили несколько исследований мотивации госслужащих, пытаюсь понять, насколько они соответствуют научно принятому подходу, который специально описывает этот тип мотивации, который основан, в принципе, на эмпатии, на желании «причинить добро». То есть, и в принципе наши исследования показали, но мы исследовали не силовиков, а исключительно гражданских чиновников, что это имеет место быть, то есть, люди действительно хотят изменить жизнь к лучшему, жизнь всего общества. Это не единственная мотивация, но она более значима, чем для тех людей, которые идут работать в коммерческий сектор, зарабатывать деньги. Я еще хотела среагировать на ремарку про то, что не понятно, каким образом эта страница переворачивается. Тут нужно обратиться к психологам. У них есть прекрасный термин «вытеснение» - когда все, что вам не нравится, например, не знаю, собственный какой-нибудь подлый поступок, оно прекрасно

вытесняется куда-то глубоко-глубоко, и снова я в своем мире, в своем зеркале прекрасна и совершенна. Так что, может быть, это имеет место быть. В принципе, не только у чиновников, но и у многих людей просто для того, чтобы жить дальше, нужно как-то это, ну не знаю, не видеть, не слышать, забыть. Переходим к реформам, тем, которые уже были, к реформам госслужбы, потому что я уже говорила, что госуправление более широкая вещь.

П.С.: Дзякуй вам, дарэчы, за гэтае ўдакладненне. Вось гэта абсалютна мая памылка як журналіста, які не мае, ніколі не меў ніякага дачынення ні да дзяржслужбы, ні да дзяржаўнага кіравання, для мяне гэта была проста вось на такім пабытовым узроўні.

Н.Р.: Одно и то же.

П.С.: Разумення гэта было адно и тое ж, цяпер для мяне гэта розныя рэчы, і я разумею, што частку эфіра мы, безумоўна, прысвецім менавіта дзяржкіраванню. Но але, калі ўжо пра дзяржслужбу завялі размову, то давайце пакуль што пра яе.

Н.Р.: Да, мы насчитали за эти последние полтора десятилетия четыре не очень удачные попытки таких реформ. Они всегда проходили как-то половинчато, незакончено. Может быть Артем, который находился внутри, может больше об этом рассказать, как это изнутри воспринималось. Всегда декларированными целями были: увеличение заработной платы, пересмотр функций, чтобы госслужащие не выполняли какие-то несвойственные, ненужные функции, поднятие престижа госслужащего, об этом тоже каждый раз говорилось, что нужно сделать так, чтобы госслужащим быть было престижно, почетно, все туда стремились и т.д. Однако, из того, что заявлено, реализована была обычно только первая часть, а именно какие-то пересмотры, переброски заработной платы. И то, как нам потом говорили, в принципе, это была просто индексация по итогу, а никакого не увеличение. Функции толком не пересматривались, потому что для этого нужно вообще радикально по-другому смотреть на эту всю систему. Престиж - это ж не так просто: поставил галочку, принял документ - и престиж повысился в обществе. А сейчас вот принят этот этический кодекс, который больше похож на армейский устав. Потом, да, все верно, внесены, сегодня тоже прочитала, подумала, что удачно к эфиру, эти изменения, которые прямым языком пишут, что «нам нужны лояльные кадры», а не профессиональные или креативные, или еще какие-то. Ну вот это такая вассальная система, где ищут преданных людей.

П.С.: Наталля, наколькі я разумею, ізноў жа, адной з мэтаў вось гэтай рэформы дзяржслужбы ўвесь час было скарачэнне колькасці дзяржслужбоўцаў. Там увесь час

скарачалася і адміністрацыя, і ўвесь час нейкім чынам аптымізаваліся міністэрствы, а гэта было менавіта праз прызму падвышэння заробкаў. То бок, чым менш людзей, тым больш заробкі кожнага, хто застаецца? Ці, усе ж такі, было ў дзяржавы разуменне, што гэты апарат - ен раздуты? Там, я памятаю, былі жарсці такія, што ў нейкіх міністраў было па 5 намеснікаў і г.д. І дзяржава шчыра хацела аптымізаваць, скараціць, да, каб хаця б звонку не падавалася, што гэта нейкая бясконца бюракратычная машына. Ну, і зноў жа, гэта добра выглядала з гледзішча public relations - паглядзіце: мы скарачаем дзяржапарат. Ці, усе ж такі, заробкі былі галоўным?

Н.Р.: Ну, хто читал книгу про законы Паркинсона, тот знает, что любой бюрократический аппарат, не только наш, он, если его не трогать, воспроизводит и раздувает сам себя. И поэтому это неизбежно.

П.С.: То бок, скарачэнне дзяржапарата мусіць проста быць не часткай нейкай рэформы, а часткай заўседнага, такога паўсядзённага існавання дзяржаўнай сістэмы. Яна ўвесь час мусіць думаць пра нейкія рамкі, іначэй яна проста будзе разрастацца да неверагодных памераў.

Н.Р.: Всегда речь велась об эффективности - повысить эффективность. Ну вот у вас есть такой-то персонал, вам нужно повысить эффективность его работы. Вы можете какие-нибудь системы мудреные, там, оценки их эффективности внедрять или сократить количество людей и оставшимся поднять зарплату, думая, что это мотивирует их на более лучшую работу. Наверное, вот такой логикой больше мотивировались.

П.С.: Арцем, вось у мяне да вас такое пытанне: як вы лічыце, увогуле, эфектыўнасцю рэальна вымяралася і вымяраецца праца дзяржслужбоўцаў Беларусі? Бо мне, ізноў жа, з боку здаецца, што калі ўсе рашэнні прымаюцца ў адной галаве, а ўсе астатнія яны толькі ўзгадняюць і выконваюць, магчыма яшчэ робяцца нейкія экспертызы па дарозе, так, то не эфектыўнасцю, а той жа лаяльнасцю, выканальнасцю можна вымераць? Ці, прынамсі, гэта проста нейкая іншая эфектыўнасць? Эфектыўнасцю называюць не тое?

А.П.: Хотел сказать, что нет, не измеряется эффективность, невозможно ее замерить на государственной службе, но потом подумал, что, наверное, все же, мой опыт - это, в основном, 12 лет нормотворчества, где вообще, наверное, сложно замерить эффективность. То есть, хорошо, 100 указов или 500 указов принять, да? Как потом промониторить, насколько качественно они работают? То есть, ко всему этому надо стремиться, но тут возникает вопрос про время, деньги и, опять же, увеличение количества людей, которые этим будут заниматься. Но в самом начале карьеры я работал

судебным исполнителем. Опять же, в принципе, для этого государственного служащего замерить его эффективность достаточно просто: у него есть определенное количество исполнительных производств на определенную сумму в месяц, в год, он исполняет их - лучше ли, хуже ли.

П.С.: Наколькі ўвогуле яны выкананыя, так?

А.П.: Да. Другой вопрос - как интерпретируются данные результаты и как с ними потом работают? То есть, кроме нагоняя от вышестоящего руководства о том, что «почему у вас такие плохие показатели?», дальше особо не идет дело. Изредка, конечно, какую-то методологию подвозят в виде курсов повышения квалификации, на которые тебя отправляют, опять же, в добровольно-принудительном порядке, потому что твою работу за тебя, по сути, никто не сделает. Ты либо вернешься и у тебя останутся эти производства, либо коллеги будут их закрывать, потом ты будешь как-то перераспределять свои усилия. И это завязано на законодательство. Даже если видно, что есть какая-то проблема, которую можно решить и она улучшила бы твою работу, в этом году решают, что данное точечное изменение не требуется. Вот через 5 лет будет, предположим, комплексное изменение законодательства об исполнительном производстве, тогда мы решим и этот вопрос. И 5 лет система будет продолжать хромать на одну ногу, но работать, потому что не пришло время для комплексных корректировок, а ради одной мы не будем делать, хотя она могла бы облегчить жизнь N-ному количеству людей. Для каких-то, наверное, министерств или сфер можно говорить об эффективности. Опять же, как справедливо отметила Наталья, управление, госуправление, да, государственная служба, они хотя и разные понятия, но получается, особенно у нас в стране, очень сильно взаимосвязаны. Когда министрам навешивают персональную ответственность за работу предприятий в их сфере, а еще лучше какие-нибудь подшефные колхозы, вот, опять же, можно измерить эффективность: как у министерства промышленности сработал МАЗ - вот критерий его эффективности. То, что министру промышленности не подвластны все остальные сферы, с которыми взаимосвязана деятельность этого МАЗа, кроме как давать по шапке директору МАЗа - это никого не интересует. То есть, как бы, налоги или таможенное законодательство, или трудовое - они же министерству промышленности не подвластны. Максимум, что они могут отрегулировать - это своими постановлениями свою сферу. Но возникает вопрос: как можно такой критерий применять в качестве оценки деятельности министра промышленности - по работе одного взятого предприятия в отрасли?

П.С.: Наталля, у мяня вельмі падобнае пытанне, але менавіта да сферы дзяржаўнага кіравання. Вось мы ўчора з Сяргеем Чалым разважалі пра тое, што Лукашэнка, ен калі нешта кажа, ен фактычна канструюе рэальнасць вакол сябе. Нейкія яго словы проста, вось гэтая армія падначаленных, яна пачынае выконваць, бярэ пад

казырок і г.д. Але гэтыя рашэнні, вось, што я хацеў сказаць, яны часам бываюць даволі абсурдныя, да. І дакладна яны часам ідуць, маюць такія наступствы, якія б'юць далей і па сістэме дзяржкіравання, і па дзяржчыноўнікам, і па аўтарытэце ўлады, і па самім Лукашэнку. Як напрыклад з самалетам Ryanair. Вось дзяржкіраванне ў гэтым плане - гэта як? Гэта выканаць тое, што табе загадалі ці, ну як гэта сказаць, намекнулі, папрасілі, да, і г.д.? Ці гэта нейкім чынам сказаць: “Не, так нельга, да, мы ж мусім думаць пра наступствы, мы - міністэрства”, і вось такім чынам выканаць сваю функцыю? І эфектыўнасць дзяржкіравання - яна як ацэніваецца? Вось выкананнем пастаўленай задачы ці нейкай яе карэкцыі і прывядзеннем у нармальны выгляд, і з улікам магчымых наступстваў?

Н.Р.: Это, на самом деле, сложный теоретический вопрос, над которым бьются лучшие научные умы, которые задействованы в исследованиях госуправления, и тут нет такого простого ответа. С одной стороны, да. Да-да, прямо научную дилемму такую затронул. С одной стороны, вот теоретик, один из основоположников public administration, Вудро Вильсон, американский ученый и политик, сказал, что «если поступает приказ или распоряжение привести, засыпать мусором крыльцо Белого дома, то не дело чиновника спрашивать: «А зачем это? А что это такое?», а его задача - в кратчайшие сроки наиболее эффективно найти наилучший мусор и обеспечить наиболее быструю и эффективную его доставку к крыльцу Белого дома».

П.С.: То бок, выкананне раўно эфектыўнасць: як мага хутчэй, як мага дакладней?

Н.Р.: И к чему это может приводить мы видим на примере нашей страны, да. С другой стороны, наоборот, говорится о том, что нужен креатив, нужна ответственность, нужна децентрализация. Вот последние модные тенденции они как раз все про это. Тоже есть такая опасность чрезмерного увлечения этим. Представьте себе, если, например, в регионах, условно говоря, исполнительная власть будет наделена огромными полномочиями, и у нас получится, что в Витебском регионе одни правила, процедуры, в Гродненском другие правила, процедуры, тоже ведь этого не хотелось бы. Хотелось бы, чтобы во всей стране царил единое административное пространство. Поэтому где-то между этими крайностями public administration, госуправление и крадется. С одной стороны, обеспечивая понятные, прозрачные правила, по которым действует госслужащий, который защищен от произвола сверху и снизу, оставляя ему некое пространство для маневра в пределах его компетенций и давая ему свободу и возможность высказывать свои соображения и возражения, которые могут быть приняты во внимание. У нас же госслужащие часто говорили, что инициатива наказуема: если у тебя есть какие-то предложения, то тебе от этого только хуже станет, никак не лучше.

П.С.: А якая дзяржава лепш кіруецца? Ну, магчыма, найўнае пытанне, да, але вось такая, якая з выканаўцаў і ў якой нейкі адзіны цэнтр прыняцця рашэнняў?

Н.Р.: Идеальная - армия, вот идеально подчиняющаяся.

П.С.: Сістэма такая, да. А вось што лепш для людзей? Я не ведаю, такое найўнае вельмі пытанне. Калі дзяржава - гэта сістэма дзяржаўнага кіравання, асяроддзя, у якім працуюць дзяржслужбоўцы - гэта армія, ці калі гэта нейкая вельмі свабодная, я не ведаю, дэмакра... універсітэт, умоўна кажучы, да, там з рознымі кафедрамі і рознымі абсалютна інтарэсамі? Ну, ці я не ведаю з чым можна параўнаць.

Н.Р.: Зависит от целей. Если у вас цель - выиграть битву или войну, защитить родину, то армия эффективней, ну, вот, хотя она не обеспечивает потребительские «хотелки» и т.д. А если у вас цели другие - развитие свободного человека, его самореализация и различное самовыражение, то, конечно же, нужна тогда максимально учитывающая интересы и мысли всех система. Она будет сложная, потому что нужно будет принимать во внимание интересы не одной команды, которая сверху вниз распоряжается, а кучу всяких интересов и всяких пожеланий, которые идут снизу вверх.

П.С.: А дзяржапарат - ен увогуле наколькі можа ў пэўны час быць арміяй, а ў пэўны час больш такой гнуткай і крэатыўнай структурай?

Н.Р.: Сложно себе представить, чтобы военный полковник, к которому пришел приказ «все, с завтрашнего дня мы - демократическое правительство, мы принимаем во внимание интересы всех, мы проводим бесконечные общественные слушания...»

П.С.: Ён зняў фуражку, апрануў.

Н.Р.: Да, и он такой...

П.С.: Капялюш

Н.Р.: Окей, да.

П.С.: І стаў грамадзянск...

Н.Р.: И пошел принимать во внимание пожелания граждан. Сложно себе это представить, поэтому тут, как бы, сверху задается культура, стилистика, дух, атмосфера, корпоративная культура, назовите как угодно, всей этой системы. И она, хочет-не хочет,

она работает именно таким образом. В любом случае чиновники не то что прямо хотят угодить и хотят угадать, но они же чувствуют, что от них ждут, что от них требуется.

П.С.: Я б Арцему адрасаваў прыкладна гэтае ж пытанне. Вось ці згодныя вы, што зверху задаецца? Ну ладна, у Беларусі гэта, у прынцыпе, відавочна, да, ну а вось калі крыху рухацца ў бок рэформы, у бок нейкай ідэальнай сістэмы дзяржаўнага кіравання, ідэальных дзяржслужбоўцаў? Праз што, адкуль яны мусяць браць матывацыю пра тое, якімі быць? Вось гэтая дзяржсістэма яны чым надхняецца, калі яна вырашае сама, якая яна, якой яна будзе?

А.П.: Вот мне кажется, что в 20-м году мы как раз-таки пришли к тому моменту, когда, если сейчас, после падения режима, пригласить в госуправление желающих, то придут именно эти люди, заряженные компетенциями, знаниями, стремлениями, которые и смогут на первом этапе совершить рывок. Потому что, наверное, следование буквально всем инструкциям, оно, в принципе, вторично, и на первых этапах восстановления страны точно отойдет на второй план. Вот эти люди могли бы задать старт. Потом, мне кажется, они реализуют себя, свои амбиции, как бы, перезапустят страну, им это станет неинтересно, они захотят пойти реализовывать следующий проект, да. Но, работая в тесной взаимосвязи с теми, скажем так, «буквоедами», да, то есть, кабинетными чиновниками, которые, с другой стороны, будут притормаживать их, да, и говорить, что «нет, нет-нет, ну вот есть определенные рамки все-таки, в которых надо держать вашу всю эту фантазию и стремления». Они друг друга насытят вот этой информацией, знаниями, навыками, умениями, произойдет такой здоровый симбиоз. И дальше уже пойдет естественный отбор на эту государственную службу, где уже не надо будет проявлять лояльность, а действительно можно будет пробовать приходить и реализовывать себя. Не за деньгами, не за статусом, не за какими-то выгодами, а именно за тем, за чем и должны люди, как мне кажется, приходить на государственную службу - развивать страну в целом, толкать свое государство вперед во всевозможных рейтингах, исследованиях, особенно в рейтинге человеческого счастья, мне кажется.

П.С.: То бок, ідэальны дзяржапарат натхняецца тымі праблемамі, для барацьбы з якімі яго стварылі. І ў яго, у ідэале, мусяць падбірацца людзі, якія адпавядаюць моманту гістарычнаму, на якім знаходзіцца краіна, напрыклад. Я тут прыгадаваў, напрыклад, у Беларусі, зноў жа, складана падбіраць прыклады, но але вось быў у нас як бы рыначны ўрад, там, Мясніковіча і Румаса, да. То бок, у пэўны момант, у 2011-м годзе, вось быў, я не ведаю, свядома ці не, але, тым не менш, быў складзены вось такі ўрад, каб нейкім чынам даставаць краіну з таго крызісу, у які яе заганалі папярэднія манітарныя ўлады. Пасля, адпаведна, калі крызіс скончыўся, адпала неабходнасць у рыначных пераўтварэннях і прыйшоў больш кансерватыўны Кабякоў на чале Савета

міністраў, так. То бок, вось прыкладна так гэта мусіць працаваць? Тут і да Наталлі, і да Арцема пытанне.

А.П.: Как мне кажется, не совсем об этом. Это я привел в качестве примера именно наш уникальный этот переходный момент, а дальше для развития должна функционировать по законам рынка, бизнеса, наверное, по логичным каким-то естественным законам, выстраиваемая система госаппарата. Возвращаясь к началу нашего разговора про реформы, они же в основном делаются: «на 30% сократить, на 30% поднять зарплаты», да, причем, это «догоняние» зарплатами того провала, который произошел. Людям все равно не восполняют потери, зарплаты не догоняют. То есть, произошел обвал очередной, зарплаты в рублях откатились, 2-3-4 года страна, госаппарат живет, происходит очередная, значит, реформа государственного аппарата: оптимизация - людям повышают зарплату, но она не успевает догнать тот откат, который произошел. При этом на них сваливаются функции ушедших или перераспределенных людей. Потому что попытки оттолкнуться от оценки функционала - они существуют, но этим должны заниматься профессиональные институты, эти исследования ведутся годами и стоят огромных денег, которых, естественно, у Беларуси нет. Поэтому на определенном этапе это все равно скатывается к тому, кого куда пересадить, переименовать или по живому обрезать уходящих на пенсию, но, при этом, функции остаются у людей. И когда госаппарат начнет выстраиваться от того, а нужно ... Это, опять же, взаимосвязано и с государственным управлением экономикой, скорее всего, как раз... Может кто-то со мной поспорит и скажет, что, наоборот, я не прав. Когда нечем управлять, когда не будет того убыточного предприятия, сельскохозяйственной организации или еще чего-то, когда не нужно будет туда выделять бюджетные деньги, а потом держать штат людей, которые будут контролировать правильное расходование тех бюджетных денег, потом возбуждать уголовные дела за неправильное бюджетное расходование денег, судить людей, содержать их в тюрьмах, рассматривать вопросы о возможности их досрочного освобождения, потом надзор, потом, когда эти люди захотят вернуться опять на руководящие посты, принимать решение в ручном режиме через главу государства, а можно ли этого великого специалиста все-таки раньше времени вернуть и т.д. - вот когда вот это все уйдет, то начнет нормально эффективно функционировать государственный аппарат. Будет ли он чуть более либеральный или чуть более консервативный - не будет иметь принципиального значения. Главное, что он будет выстроен разумно и, исходя из потребностей, а не исходя из того, что нам надо кучу надстроек создать, потому что мы придумали себе такую конструкцию.

П.С.: Наталля, мне здаецца, што час нам прыйшоў да самага галоўнага дзеля чаго мы ў прынцыпе сабраліся тут, пераходзіць - гэта рэформа дзяржаўнага апарата. А так вось на якіх падставах можна было б гэты самы дзяржаўны апарат рэфармаваць?

Што галоўнае мусіць быць улічана? Вось прагучала мэтазгоднасць, адпаведнасць моманту, нейкая рэакцыя на праблемы, здольнасць дзяржапарата праблемы вырашаць. Ну а калі казаць пра гэта сістэмна нейк?

Н.Р.: Ну, смотрите, самое главное, что требуется для реформы госслужбы - это деполитизация. Что такое деполитизация? Для какой-нибудь стандартной европейской страны это проблема такая: приходит, например, социал-демократическая партия и давай менять весь госаппарат от министров до уборщиц, ставя туда каких-то своих людей, чтобы они проводили политику этой партии. Через 4 года выборы, социал-демократы проиграли, а выиграли какие-нибудь христианские консерваторы, и опять та же история: все меняется сверху донизу и полгода люди пытаются войти в курс дела. Вот, чтобы этого избежать, ввели так называемые политические должности, например, министра и замминистра, и все остальные - неполитические. Есть такой еще институт госсекретарей - это такой почти как министр в министерстве, который, собственно говоря, отвечает за преемственность, который не уйдет, несмотря на то, какая партия придет к власти, потому что он - хранитель памяти и того, как все процедуры работают. У нас проблемы такой нет, что одна партия уходит, другая приходит, но есть тотальная политизация в том смысле, что вся структура выстроена иерархично и, соответственно, если президент дал какое-то указание, то оно быстренько спускается вниз вплоть до самого нижнего какого-то уровня, до которого нужно. И, соответственно, все обязаны бежать это все выполнять.

П.С.: Дэпалітызыцыя.

Н.Р.: Да, деполитизация. Нужно выстраивать такую систему, в которой человек на своем месте. Какой-нибудь специалист, чтобы ему было вообще все равно, кто там президент, потому что он знает, в чем состоит его работа и в чем показатели того, сможет ли он выйти на должность выше или не сможет, а не пытаться угадать, что президент или министр захочет на следующей неделе. Деполитизация - это раз. Во-вторых, инклюзивность. Инклюзивность не в смысле пандусы поставить, а инклюзивность в смысле учета интересов различных групп населения, групп граждан. Это на самом деле очень большая вообще вещь - выстроить такую систему, в которой можно учесть пожелания тех людей, которых затрагивает та или иная политика, в нормальном цивилизованном виде. Потому что просто общественные обсуждения - собраться и поорать друг на друга, как мы знаем, не особо работают. То есть, для этого нужно выстраивать систему, как это делать. Ну и сама госслужба. Конечно, ее нужно выстраивать по принципу меритократии, то есть, по заслугам. Для этого нужно проводить регулярную оценку госслужащих по понятным критериям, чтобы они не считали, что это просто какой-то экзамен на то, кто больше понравится начальнику, а эти заслуги, собственно говоря, нужно каким-то образом оцифровывать и излагать так, чтобы они были понятны, то есть, в виде каких-то понятных

индикаторов. В том числе и удовлетворенность населения теми или иными услугами государственными, которые это государство предлагает. Есть всякие разные еще принципы: прозрачности, подотчетности и т.д. Но, наверное, это вот самое важное, что вот хотелось бы назвать.

П.С.: Ну, у прынцыпе, Арцем, вы пагадзіціся?

А.П.: Ну, тут сложно что-либо добавить. Для развития темы кадрового подбора отмечу только, что, несмотря на все требования Лукашенко, не сказать, что у нас на госслужбе существует там семейственность и т.д., потому что, просто-напросто, далеко не сахар там работать (до топ-100 министров, председателей госкомитетов). Все остальные - как и простые беларусы - они работают на работе, которая просто обладает как раз-таки вот этим налетом политизированности. Так вот этот подбор кадров он за 14 лет так и остался для меня секретом. То есть, как подбираются - что на рядовую должность, что на руководящую, какие срабатывают механизмы - вот эта вот прозрачность формирования как резерва, так и текущих работников, понимание, как ты можешь переместиться в горизонтальной, в вертикальной плоскости, как оценивают твои какие-то результаты труда, - она абсолютно непрозрачна. То есть, и государственный служащий - он такой потерянный человек даже отчасти в системе координат беларусского общества: он не может понять, то ли он пользу приносит людям и должен быть по достоинству оценен, то ли надо быть тише воды, ниже травы, потому что воспринимается как нехороший персонаж в беларусской истории.

П.С.: У прынцыпе я атрымаў амаль на ўсе свае пытанні адказы і вельмі задаволены гэтым эфірам. Мне здаецца, што мы ўсебакова прааналізавалі і дзяржслужбу, ну як, не прааналізавалі, канешне, але пагаварылі і пра дзяржслужбу, і пра дзяржаўнае кіраванне. Яшчэ я б усе-такі папрасіў вас пракаментавачь вось гэты дэкрэт, да. Што ў ім галоўнае? Мне вось тое, што вынесена ў загалуюкі цяпер: гэта тое, што будучых кіраўнікоў правераць па базе парушэнняў, але мне ў прынцыпе скаладана паверыць цяпер у тое, што нехта, хто есць у гэтай базе правапарушэнняў, увогуле пойдзе ў бліжэйшы нейкі час на дзяржслужбу, да. То бок, галоўнае тут гэта тое, што, ізноў, як мы нядаўна бачылі ў абвестцы пра набор акцераў у Купалаўскі тэатр, хаця гэта непараўнальныя рэчы, ізноў, нейкая ляяльнасць яна ставіцца вышэй за прафесійныя якасці. Як вы лічыце? Што вось вы бачыце ў гэтым, у інфармацыі пра гэты дэкрэт, якая была сення апублікаваная? Наталля, можа быць?

Н.Р.: Да, совершенно верно. Это открытым текстом заявление, что нам нужны лояльные люди. И, более того, в глазах государства в том виде, в котором оно есть сейчас, в общем-то, что Купаловский театр, что, там, Министерство промышленности - это все...

П.С.: Што Міністэрства культуры, да...

Н.Р.: Что Министерство культуры, что это все одно и то же, поэтому и набор ведется по сходным принципам.

А.П.: Про проверку по базе данных - она есть и на сегодняшний день. И при поступлении на государственную службу ты пишешь автобиографию, и заполняешь листок по учету кадров, где четко отвечаешь на вопрос, привлекался ли ты или твои близкие родственники к уголовной или административной ответственности. Это первое - еще раз акцентировать внимание людей, что «никуда не влазьте, иначе вам заказан путь на государственную службу». Это еще раз акцентировать внимание исполнителей, потому что известны примеры, когда, несмотря на все эти сотни, тысячи проверок, попадают на госслужбу и нелояльные люди, и имевшие за плечами правонарушения, потому что, к сожалению, очень многие механизмы, автоматизированные в государстве ручного управления, дают сбои, вот. В определенный момент ты можешь просто не получить информацию по человеку о том, что он привлекался, а на следующий день эта информация снова в базе восстановится, а потом уже будет поздно что-либо делать. Ну и вторая составляющая, конечно, - это про лояльность. Вот цитата, что «оценивается отношение к государственным и общественным институтам», при этом, эта характеристика, которую на тебя будут писать коллеги, руководители с предыдущего места работы. Тут еще такая вот тоже любимая режимом некая круговая порука - поручись за него при назначении на должность. Там на высокие должности в соответствии с нормативными правовыми актами люди рекомендуются, в том числе, с двумя-тремя характеристиками от коллег такого же уровня, то есть, одни министры поручаются за других министров при их назначении в какие-нибудь, например, наднациональные органы, там ЕврАзЭС, СНГ и т.п. Ну и потом, соответственно, спрос может быть со всех. Это вот такая коллективная ответственность и коллективный страх.

П.С.: І мне здаецца, што гэта будзе працаваць і ў іншы бок: працуй так, каб твае калегі, калі ты будзеш пераходзіць на іншае месца працы, напісалі на цябе станоўчую характэрыстыку, а не адмоўную. Ну, а гэта значыць асцярожнасць, напрыклад, і таксама мінімум адхіленняў ад нейкай лініі партыі публічна, у працоўным калектыве, і г.д.

А.П.: Да, но, к сожалению, это не является страховкой в нашей действительности, потому что и знаем мы массу примеров, когда люди...

П.С.: Падставіць могуць...

А.П.: Абсолютно, да.

П.С.: 3 меркантильных...

А.П.: И вопрос же какой, если переходить в правовое поле: а какие-то процедуры обжалования этой характеристики есть? Где гарантия того, что там будут сведения достоверные, да? То есть, тебя же не просят излагать факты, тебя просят одним предложением охарактеризовать, лоялен человек или нелоялен. И вот написали тебе такую характеристику - куда ты дальше с ней пойдешь? Это документ людям о том, чтобы задуматься, на какого ценящего их нанимателя они собираются продолжать работать. В какой нормальной организации, которая стремится достичь хороших показателей своей деятельности, над людьми будет повисать прессинг о том, что они не должны чего-то делать, не дай бог, а не стимулы к их какому-то развитию, творчеству и вкладыванию всего себя в общее дело?

П.С.: Дзякуй за адказы. Як заўжды, звяртаюся да юцюба і бачу, што толькі адно вось менавіта пытанне ў чыстым відзе, а не нейкія рэплікі, прыйшло. І гэтае пытанне: “Как там с пьянством?” Я так думаю, што пытанне да Арцема. Ну вось людзям, нашым глядачам, хаця гэта і не дзіўна, усе ж такі, гэта юцюб, да, цікава, як там з п'янствам. Я думаю, што, магчыма, гэта і пытанне пра 20 і 21-ы год, таму што, хаця і кажуць, што алкаголь гэта дэпрэсэнт, а не анцідэпрэсэнт, і трэба пра гэта памятаць, але схільнасць заліць нейкія непрыемныя эмоцыі - яна ў нашым рэгіёне вельмі папулярна.

А.П.: В здании администрации президента с этим все строго, поэтому... как и в здании Министерства юстиции. Не думаю, что эта проблема стоит как-то острее или меньше, чем в среднем по стране. А из примеров, которые звучали во всеулышание из уст Лукашенко, за это критиковался, насколько я помню, предыдущий, до Носкевича, глава Следственного комитета, вот. Ну, и там еще в отношении каких-то чиновников.

П.С.: Ну вось я вельмі старэнькі, я памятаю, быў такі намеснік міністра эканомікі Андрэй Тур. Якога калісьці знялі з банкай Соса-Сол, у якой, відаць, была усе ж так не Соса-Сол. Я вось гэтае знакамітае “дружище, ты живешь не по средствам”, то бок, але гэта сапраўды на яго месцы мог бы быць і не чыноўнік, і ўвогуле не дзяржаўны чалавек. Такіх відэа ў інтэрнэце проста мільён. То бок, у прынцыпе, як ва ўсіх.

А.П.: Я бы сказал так, что в рабочее время на рабочем месте, ну, вы сами понимаете насколько это... ну, опять же, это про Минск и центральные органы государственного управления. С другой стороны, я думаю, что интернет бы быстро нам рассказал о случаях пьянства тотального какого-то в райисполкомах. Отдельные случаи по

правоохранительным органам опять же всплывают. Там, бывало, и пьяные за рулем задерживались, и в ДТП попадали, и т.д. Но это надо понимать, что, допустим, количество правоохранителей - оно в массе больше, чем других государственных служащих. Третий момент - это то, как ты действуешь за пределами государственной службы. На мой взгляд, ты должен оставаться в рамках приличия, да. Судьям, допустим, это вообще правило, как бы, золотое: ты должен понимать, какую ответственность ты несешь, моральный твой облик. Простой государственный служащий в принципе тоже. Господи, мы цивилизованная европейская страна, если ты допился до чертиков и это попало на просторы интернета - в цивилизованной стране уйдешь в отставку.

П.С.: Твая кар’ера мусіць быць...

А.П.: Такой государственный служащий он сам уйдет, да. То есть, как бы, переходя к еще одной проблематике государственной службы: сколько вы помните примеров ухода в отставку? Только по велению барина: или работаешь, или уходишь.

П.С.: Ён прызначае, ен і вызваляе.

А.П.: Да, да, да.

П.С.: Што ж, такія крэпасныя, прыгонныя дзяржслужачыя ў Беларусі.

А.П.: Да, поэтому еще раз хочу обратиться к моим бывшим коллегам: задумайтесь о том, в каких все-таки условиях вам приходится работать на сегодняшний день. Когда-то, может быть, да, сейчас вы, как бы вы ни думали, несете коллективную ответственность за то, куда движется сообщество государственной службы в целом.

П.С.: Ну вось на такой не вельмі сур’езнай ноце, на не вельмі сур’езным пытанні мы заканчваем вельмі сур’езную размову на вельмі сур’езную тэму - сістэма дзяржкіравання, дзяржаўныя службоўцы і магчымае рэфармаванне гэтай сферы ў Беларусі. Дзякуй кажу маім суразмоўцам - Наталлі Рабавай, дырэктарцы SYMPA. Наталля, да пабачэння!

А.П.: Всего хорошего!

Н.Р.: До свидания. Спасибо, Артем, спасибо.

А.П.: Спасибо



Новые
решения
для государственного
управления

П.С.: Арцем Праскаловіч, былы юрыст адміністрацыі прэзідэнта Беларусі, быў у студыі Еўрарадыё. Таксама дзякуй вялікі, Арцем, да пабачэння таксама.

А.П.: Дзякуй за размову!