



Сборник составлен по материалам публикаций 2016-2017 гг. экспертов «СИМПА», затрагивающих вопросы принятия решений в интересах граждан.

Материалы будут полезны студентам и аспирантам социально-гуманитарных дисциплин, государственным служащим, предпринимателям, политикам и общественным активистам, широкому кругу читателей.

Распространяется бесплатно.

Электронная версия: [www.sympra-by.eu/library](http://www.sympra-by.eu/library).

© Д. Маркушевский, Н. Рябова, В. Ковалкин, просветительско-исследовательское учреждение «Центр исследования общественного управления "СИМПА"», 2017 г.

## Всем в адвокати́рование!

*Наталья Рябова. 21.11.2016. Naviny.by*

**20 и 21 ноября в Минске и Витебске прошли мастер-классы Звиада Давдериани, директора грузинского Центра общественного развития, о теории и практике адвокати́рования — проведения общественных кампаний, направленных на решение каких-то проблем, защиту интересов.**

Для Беларуси это, кажется, представляет интерес, потому что у нас таких кампаний становится все больше и больше. Правда, не все они могут похвастаться хорошей организованностью, ресурсами и достижением желаемых результатов.

В 2015 году мы проводили исследование, в котором описывали опыт организаций гражданского общества в проведении кампаний адвокати́рования. Одна из гипотез, которую мы не смогли подтвердить, — это предположение о том, что тихие, непубличные действия (сходить в заинтересованные ведомства и не привлекать СМИ и общественность, чтобы никого не пугать) более эффективны в наших условиях.

Часть респондентов с нами согласилась, сказав, что все так и есть, и они именно таким образом «причиняют добро» стране. Но другая часть сказала, что наоборот, пока не начнется шумиха и открытое общественное обсуждение, а то и возмущение, никто и пальцем не пошевелит. Часть не смогла определиться, что же лучше.

Грузинский опыт (где работает парламент, есть многопартийность и вообще демократия) говорит о том, что первый, непубличный путь хорош при уже существующем консенсусе, то есть когда лица, которые принимают решение, готовы слушать и сотрудничать. Если же нет — тогда уже запускается маховик обсуждений, вовлечения СМИ — вплоть до уличных акций, они в Грузии не редкость.

Рекомендации, которые дал уважаемый лектор в своем выступлении, с одной стороны просты, а с другой — иногда сложны для выполнения в наших условиях:

1. Четко определять проблему, ее причины, заинтересованные стороны и главное — кто ответственен за изменение

политики/решения. Вот с последним у нас зачастую проблема, потому что система госуправления для внешнего мира представляет собой нечто вроде черного ящика, и даже если теоретически представлять себе, какое ведомство ответственно за то или иное решение, то в реальности все может оказаться совершенно иначе, а как именно — за стенками не видно.

2. Установить отношения с заинтересованными сторонами — правительственными организациями, НГО, работающими с этим вопросом, бизнесом, гражданами.
3. Учитывать действия тех, кто проигрывает в случае принятия вашего предложения. Конечно, они не будут сидеть на месте, сложа руки, а наоборот, активно противодействовать. В идеале надо сделать и этой группе какое-то предложение (вы от этого конкретного шага проигрываете, но зато...). С этим у нас обычно проблемы: мы если считаем, что надо что-то запретить/разрешить/изменить, то нас мало интересуют проблемы тех, кому это невыгодно — они по умолчанию неправы, а прогресс и добро в нашем лице должны победить их отсталые взгляды.

Примеры присутствовавших на минском мероприятии организаций продемонстрировали нелегкую долю белорусских «адвокатов»: одни долго добивались принятия статьи о жестоком обращении с животными в УК, а теперь выступают против этого закона, потому что там содержатся вредные, с их точки зрения, нормы; другие устали отвечать на вопрос «Ну и что вы защитили?», потому что один и тот же сквер приходится защищать по несколько раз. Только отстоишь — приходит новый инвестор с проектом очередного торгово-развлекательного центра, и всё начинается по новой.

Бывает, уже вроде добьешься отмены чего-то вредного, а ровно это же потом тихой сапой непублично опять вернут. В общем, нелегкое это дело, и даже победа оказывается временным явлением. Но — особенно в сочетании с широкой общественной поддержкой — нужное, перспективное и призывающее к ответу власти.

И полезное для самих организаций. В нашем исследовании почти все респонденты отвечали, что даже если сама кампания не достигла

полного успеха, она положительно повлияла на саму организацию, ее структуру, партнерские связи, отношения со СМИ и с целевой аудиторией. Так что это как минимум небесполезно.

Тут, правда, возникает и известная [проблема безбилетника](#). Вроде уже много денег собрали на питание детей, я, пожалуй, воздержусь. Да у меня вся лента в Хиллари, посижу-ка я дома и не пойду на выборы, она и без меня победит. Чего я одна буду за весь подъезд заниматься установкой домофона, потом отстаиванием сквера, потом вывозом мусора, как будто это мне одной надо — у меня тоже работа и дети и есть чем заняться.

В общем, всегда есть соблазн лично не поучаствовать в чем-то (ведь наши ресурсы тоже ограничены — и временные, и финансовые, и душевные), когда есть уже организации, инициативы, другие небезразличные люди — вот пусть и занимаются.

Есть и обратный эффект — социальная фасилитация, общественное подкрепление. Раньше всякими странными общественными инициативами занимались только редкие и странные юноши и девушки, а теперь — очень даже разные слои населения смотрят друг на друга и, будучи под таким наблюдением, стараются.

Если часть социума что-то делает и считает это нормальным, это вовлекает и других, даже если они особо раньше и не задумывались. Это, к сожалению, касается как благотворительности, так и наркомании, как манеры одеваться, так и всяких стереотипов. Но вот опыт адвокатиrowания, участия в общественных кампаниях точно идет на пользу всем сторонам: и участникам-гражданам, и организациям, и властям, которые учатся предоставлять общественные услуги клиентам, а не распоряжаться гражданами как своими подданными.

## Вместе!

*Дмитрий Маркушевский. 20.12.2016. Naviny.by*

**В ноябре-декабре прокатилась волна мероприятий с участием представителей органов власти, бизнеса и гражданского общества. Можно ли говорить о стремительном развитии межсекторного сотрудничества?**

Представители правительства вместе с негосударственными экспертами и практиками открыто обсуждали актуальные проблемы в разных сферах — на экономическом [форуме](#), на конференциях по [отмене](#) смертной казни и по [реформе](#) государственного управления и на форуме о [региональном](#) сотрудничестве.

Параллельно в регионах Беларуси под эгидой ООН прошла кампания «[Инклюзивная Беларусь](#)», направленная на привлечение внимания общественности к проблемам неравенства и дискриминации.

В сумме эти мероприятия продемонстрировали высокий потенциал совместных усилий по решению насущных проблем как в экономике, так и в социальной сфере. В то же время новые шаги по развитию межсекторного сотрудничества показали проблемы, которые еще предстоит решить, чтобы использовать имеющийся потенциал для проведения реальных позитивных изменений и устойчивого развития.

В частности, негосударственные участники отмечают, что правительство работает, как глухой черный ящик, где внутренние компоненты или логика неизвестны, в то время как представители властей указывают на то, что граждане не могут формулировать и продвигать свои идеи должным образом — ни по существу, ни по форме.

В результате межсекторный диалог порой напоминает битву убеждений, а не дебаты между обоснованными позициями. Власти не могут учесть пожелания бизнеса и общественности, и это в свою очередь подрывает эффективность государственной политики и программ и ведет к экономической нестабильности и социальной напряженности.

Такое положение вещей может быть направлено в конструктивное русло через просвещение и информированное общественное участие.

Государственных служащих взялась учить инклюзивности Программа развития ООН. А гражданское общество само мобилизовалось для изучения, систематизации и распространения опыта участия граждан в решении местных проблем во взаимодействии с органами власти.

Центр исследования общественного управления СИМПА и кампания «Будзьма беларусамі» открыли «Школу мэров», чтобы рассказать активным гражданам о том, как эффективно участвовать в формировании и реализации местной политики устойчивого развития, межсекторном диалоге и взаимодействии ради защиты и продвижения общественных интересов; как быть и лидером, управлять проектами и работать в команде.

Да, в Беларуси сейчас нет настоящих мэров. Но у людей есть желание улучшать свои деревни, города и регионы, делать свой вклад в формирование местной политики в интересах тех, ради кого она и должна реализовываться — всех групп общества, включая наиболее уязвимые. И когда мэров снова начнут избирать, то можно будет выбрать из хорошо подготовленных кандидатов.

Важно, что среди таких активных и ответственных граждан — слушателей первого набора «Школы мэров» есть не только общественные активисты, но и представители бизнеса, и государственных органов. Такое общение и обмен знаниями и опытом способствует не только профессиональному росту, но и взаимопониманию, и в конечном счете тому, что представители разных секторов начинают говорить на «одном языке» и по существу, и по форме, и не прячутся в «черном ящике».

Привнесение такой полноценной инклюзивности в реальную практику на местном и национальном уровне позволит в полной мере использовать потенциал государства и общества для решения насущных проблем.

## Кто должен мониторить госпрограммы

*Владимир Ковалкин. 27.12.2016. Naviny.by*

**В начале 2016 года правительство по согласованию с президентом утвердило и опубликовало перечень государственных программ на 2016-2020 годы, а также внесло ряд важных изменений в законодательство в сфере распределения господдержки.**

Эксперты ИПМ и Немецкой экономической группы в Беларуси совместно с экспертами SYMPA/BIPART провели [анализ произошедших изменений](#), а недавно, 23 декабря, в дополнение к предыдущей аналитической записке были опубликованы [отдельные рекомендации](#) по повышению эффективности реализации государственных программ. Среди них — необходимость разработки корректных индикаторов для мониторинга госпрограмм.

Сегодня Беларусь находится на начальном этапе проведения широкомасштабных реформ в области управления государственными финансами. Одним из ключевых направлений проведения этих реформ является внедрение в бюджетный процесс программного-целевого метода, который предполагает создание принципиально нового для нашей страны механизма распределения государственной поддержки через реализацию государственных программ.

И хотя реформы только начались, уже можно смело говорить о недостатках в разработке госпрограмм, связанных с целеполаганием, мониторингом и оценкой их эффективности.

Согласно указу № 289, мониторинг хода реализации госпрограмм возложен на ответственных заказчиков, что, в общем-то, является стандартной мировой практикой. Однако ситуация с развитием частного бизнеса в Беларуси, соотношением доли частного и государственного бизнеса в экономике страны, а также с нерешенной до конца проблемой разделения функций государства как собственника предприятий и как регулятора отрасли создает угрозы для объективности и беспристрастности такого мониторинга.

На переходном этапе было бы разумным выделение отдельного независимого органа или структурно обособленного подразделения, ответственного за мониторинг госпрограмм. В функции такого подразделения входили бы обязанности по разработке методологии

мониторинга и оценки хода реализации госпрограмм, определение индикаторов и источников данных для оценки, непосредственное проведение оценки хода реализации госпрограмм и предоставления этих данных в виде аналитических записок для руководства страны и широкой общественности.

Это позволило бы исключить конфликт интересов, обеспечить объективность и профессионализм мониторинга.

Нужно отметить, что внутри исполнительной ветви власти функции такого дополнительного независимого оценщика пытается взять на себя Министерство экономики. Для этих целей руководство министерства создало главное управление государственных программ и финансового анализа, которое разрабатывает принципы мониторинга, оценки и реализации государственных программ.

Однако о полной объективности и беспристрастности в данном случае говорить не приходится, поскольку Минэкономики само является заказчиком ряда госпрограмм, а значит, в перспективе само же себя и будет оценивать.

Другой важной проблемой является отсутствие экспертизы и опыта разработки госпрограмм с использованием программно-целевого метода, который предполагает постановку целей на трех уровнях: «Результат» — товар, услуга или выполненная работа, то есть количественный валовый показатель на выходе; «Цель» — эффект, полученный в ходе выполнения госпрограммы и степень его влияния на объект воздействия; «Влияние» — изменение социально-экономического положения в стране в результате достижения программных целей.

Оценка и целеполагание на уровне «результатов» обычно не вызывает трудностей у наших чиновников — они привыкли мыслить валовыми показателями. А вот когда дело доходит до «целей» и «влияния», а также их увязки между собой и между различными госпрограммами — начинаются проблемы.

Например, в госпрограмме поддержки малого и среднего предпринимательства соседствуют индикаторы разных уровней: количество центров поддержки предпринимательства (индикатор уровня «результат», поскольку на его достижение исполнитель может

повлиять прямым образом) и количество субъектов малого и среднего предпринимательства (индикатор уровня «влияние», для достижения которого необходимо комплексное улучшение деловой среды).

Кстати, заказчиком и разработчиком этой государственной программы является Министерство экономики, которое претендует на роль профессионального независимого оценщика госпрограмм. И уж если Минэкономики допускает такую путаницу, то можно себе представить, что происходит на уровне отраслевых министерств.

Помимо несогласованности целевых показателей разных уровней внутри государственных программ, экспертам НЭК и ИПМ удалось выявить отсутствие синергии и конфликт целей между различными госпрограммами.

Так, программа развития аграрного бизнеса содержит цель увеличения объемов сельскохозяйственного производства, в то время как программа энергоэффективности содержит мероприятия по экономии энергоресурсов в сельском хозяйстве.

Очевидно, что это потенциально конфликтующие цели, и в данном случае необходим анализ ситуации и расстановка приоритетов. В противном случае действия чиновников одного ведомства будут ухудшать показатели чиновников другого ведомства.

Все это свидетельствует о необходимости повышения квалификации разработчиков государственных программ, а также о необходимости привлечения независимых экспертов, исследовательских центров и представителей бизнес-сообщества к участию в мониторинге и оценке эффективности реализации госпрограмм.

Без этого все полезные начинания, инициированные экономическим блоком, могут закончиться полным провалом и откатом к привычной модели дотаций госпредприятиям.

## Цифровизация

*Дмитрий Маркушевский. 17.01.2017. Naviny.by*

Под эгидой правительства **началась** подготовка международного специализированного **форума по телекоммуникациям, информационным и банковским технологиям «ТИБО-2017»**. Среди основных вопросов форума — электронное правительство, «которое мы всячески продвигаем».

Вопросы электронного государственного управления неизменно находятся в центре внимания как **правительства**, так и бизнеса, граждан и **исследователей**.

И все-таки чувствуется необходимость снова подчеркнуть, что *электронное правительство имеет смысл и ценность, когда информационные технологии и инфраструктура содействуют успешному сотрудничеству между государственными органами, бизнесом и гражданами в целях развития.*

Внедрение ИТ без **понимания** этого принципа может даже нести ущерб обществу. В то же время имеются многочисленные **примеры** того, насколько высокоэффективным может быть применение цифровых технологий и переход от наращивания мощностей электронного правительства к построению открытого правительства.

В **исследовании** PricewaterhouseCoopers, проведенном по заказу Европейской комиссии, представлен обзор практик, показывающих, как цифровизация создает новые лучшие возможности для всех и окупает себя.

Во-первых, **межведомственную открытость** увеличивают сами власти, стремясь повысить свою эффективность и снизить издержки.

Например, принцип «одного раза», в соответствии с которым люди и организации лишь раз предоставляют информацию в органы государственной власти, снижает затраты за счет автоматизации обмена данными между ведомствами.

Так, власти Испании сэкономили около 3 млн евро, создав систему взаимосвязи регистров. Аналогично в Нидерландах, органы власти

и управления обмениваются данными из 12 базовых регистров, что помогает ускорить административные процессы.

Во-вторых, открытость властей по отношению к бизнесу и гражданам позволяет им участвовать в принятии решений, а самим властям — повысить свою оперативность.

Например, платформа [Vouliwatch](#) дает возможность грекам общаться с парламентариями, оценивать их работу и выражать свое мнение по волнующим вопросам. Аналогичные платформы работают

в [Ирландии](#), [Люксембурге](#), [Тунисе](#), [Германии](#), [Франции](#) и [Австрии](#). Представленный на минском GovTech хакатоне проект [Deputy.by](#), по мнению ряда менторов, включая автора этой статьи, также имеет большой потенциал.

Жители всё большего числа городов могут видеть и решать, как тратятся их деньги. Например, жители [Мадрида](#) решают онлайн, на что потратить 2% городского бюджета, а жители [Парижа](#) напрямую распоряжаются 5%.

Портал [OpenSpending](#), собирает данные о расходах государственных администраций в 76 странах, чтобы граждане могли видеть, как власти тратят деньги налогоплательщиков. Помимо этого портал позволяет правительствам экономить значительные средства, просто сравнивая рынки различных услуг.

Похожую работу делает портал [PriceOfTheState](#) (а в Беларуси — проект «[Кошт урада](#)»), параллельно занимаясь повышением финансовой грамотности населения.

Надо отметить, что функциональность этих порталов и полнота представленных данных, а следовательно и общественная польза, напрямую зависят от открытости государственного и местных бюджетов.

Открытое правительство может создать дополнительные условия для экономического роста. Например, голландский топографический регистр [TopoGPS](#) предоставляет свободный доступ к данным, на основе которых любой может разработать свои GPS-приложения с экономическим потенциалом в 9 млн евро. Аналогично британская платформа [TransportAPI](#) предоставляет

пользователям и разработчикам доступ к данным, касающимся общественного транспорта.

Множество инициатив помогает уязвимым группам, например, людям с инвалидностью, предоставляя данные о доступности зданий и сооружений, или беженцам, способствуя их социальной интеграции.

Эксперты Датского института по правам человека, известного передовыми исследованиями в сфере использования открытых детализированных данных для постановки задач и оценки прогресса в достижении целей устойчивого развития, [указывают](#) на необходимость создания «плюралистической экосистемы данных», дополняющей национальную статистику и помогающей не оставить никого позади, как это заявлено в [Повестке дня ООН 2030](#).

В целом открытое правительство — следующий этап развития электронного правительства — притягивает к себе умы и сердца людей в разных странах и дает надежду на построение такого [цифрового] общества, в котором в процессах управления учитываются взгляды, потребности и права всех граждан.

В своей деятельности открытое правительство основывается на широком общественном участии посредством использования цифровых технологий и качественных, доступных, актуальных данных. Важно не забывать, что «самые современные трафики» — это не главное, и что цифровизация является не целью, а средством.

## Создать современное государство

*Владимир Ковалкин. 24.01.2017. Naviny.by*

**Порой меня удивляет возмущение чиновников на тему того, что наш белорусский «народец» какой-то безответственный стал. Не хочет он платить все эти сомнительные сборы на «тунеядство», на «болванки», на допуск автомобиля к дорожному движению, не хочет убирать снег на улицах и участвовать в показушных субботниках, несмотря на «убедительные просьбы» и возможные штрафы.**

Как ни зажимают гайки, как ни взывают к чувству долга и некой эфемерной социальной справедливости, ничего у наших чиновников не получается. «Разбосычился народец».

Мы так долго жили при очередной попытке реинкарнации совка, так упорно считали свою страну отсталыми задворками Европы, что потихоньку перестали верить в себя и видеть в себе европейцев. Возможно поэтому не только власть, но и все мы упустили тот момент, когда в белорусском обществе начались важные изменения, которые Наим Мойзес в своей книге «Конец власти... Почему управлять сегодня нужно иначе» описывает как революции множества, мобильности и ментальности.

Благодаря революции множества произошел бурный рост всего: числа людей на планете, благосостояния населения, количества товаров и услуг. Но прежде всего революция множества привела к значительному росту среднего класса в развивающихся странах, и Беларусь не стала исключением.

Посмотрите на рост уровня доходов населения в 2005-2014 годах. Он привел к созданию среднего класса в Беларуси. Особенно бурным этот рост был в Минске и областных центрах, при этом львиная доля роста приходилась именно на частный бизнес и предпринимателей.

Революция множества привела к ослаблению средств контроля государства над людьми. Действительно, когда средний класс растет, когда люди работают на себя или на частный бизнес, а не на умирающие госпредприятия, их становится трудней запугать увольнениями, «волчьими билетами», статьями в трудовой и прочими традиционными средствами устрашения.



Да, государство все еще может устроить налоговые проверки, попытаться оказать давление мониторингами санэпидстанций, пожарных и прочих

инспекторов, коих у нас десятки тысяч. Но чем большее количество людей и компаний нужно проверить, тем сложнее и накладнее становится это делать, как следствие — рычаги давления государства на граждан и общество ослабевают.

Упрощение и удешевление стоимости передвижения по планете создало условия для революции мобильности. И если для экономически отсталых стран ключевую роль сыграла трудовая мобильность, то для Беларуси более характерна циркуляция умов.

Здесь речь идет о молодых людях, которые получают образование в развитых странах, о молодых профессионалах, которые проходят стажировки в крупных международных компаниях и возвращаются работать на родину, а совсем не о представителях старой оппозиции, которую власть привыкла месить дубинками ОМОНа на площадях.

В Беларуси возникают целые сектора, встроенные в мировую экономику. Например, IT-сектор, НГО, банки, наукоёмкие и высокотехнологичные производства.

Что может предложить им наше государство, кроме налоговых льгот? Какую ценность создает, чтобы привлечь и удержать в стране эти умы? Будут ли эти люди, вкусившие свободы и понимающие, что такое качественное и современное государственное управление, терпеть такое отношение к себе со стороны наших чиновников?

Для молодых белорусов власть уже потеряла тот сакральный смысл, который имела для их родителей. Она больше не внушает трепет и страх, да и не должна внушать. Новое поколение готово ставить под сомнение авторитеты и бросать вызов власти, бороться за качество городской среды, за защиту деревьев от «Зеленстроя», за изменения

в законодательстве, да и в целом за то, чтобы чиновниками были адекватные и профессиональные люди, а не те, кто задержался на службе в результате отрицательного отбора, основанного на низкой зарплате и страхе перед переменами в жизни.

Наконец, революции множества и мобильности приводят к революции ментальности. С каждым годом все больше белорусов путешествует по миру, учится и работает в развитых странах. Это не может не сказываться на их ценностях, стандартах и понимании норм. Для них защита прав собственности, права человека, подотчетность и открытость правительства перед обществом — не пустые слова и не громкие лозунги, а личный опыт, подтвержденный высоким качеством и уровнем жизни в развитых странах.

Их не интересуют новогодние поздравления президента, им скучны речи о достижениях отечественного импортозамещения и наращивания экспорта в Африку, они смеются над «самыми современными трафиками», «цэпочными туристами» и «хаацичэскими цэнами». Для них это либо шутовство, либо жуткая отсталость, закостенелость и непрофессионализм власть имущих.

Старое патерналистское государство с условным «бацькой» во главе давно скончалось, и общество ждет создания нового государства. Государства эффективного, профессионального, подотчетного, умеющего оказывающего услуги людям и обществу за разумную цену. Современное поколение белорусов воспринимает государство как крупную корпорацию, которая должна предоставлять услуги приемлемого качества. Для этого служащие корпорации-государства должны быть профессиональны, образованы, современны, ответственны и главное — открыты и подотчетны перед обществом.

Чем дальше, тем больше люди будут хотеть, чтобы система формирования и распределения доходов государственного бюджета походила скорее на модель краудфандинга, нежели на модель сбора податей родом из средневековья. Люди будут требовать большего участия в управлении государством, больше электронной демократии, больше цифровых услуг.

А готовы ли к этим переменам наши чиновники? В особенности те, кто воспринимает людей и бизнес как бесплатную рабочую силу и ресурс для сбора налогов. Те, кто отгораживается силовыми, правовыми и административным барьерами от участия граждан в делах государства. Способны ли они меняться, подстраиваться и эволюционировать вместе с потребностями меняющегося белорусского общества?

## Жилкомхоз и население

*Дмитрий Маркушевский. 15.02.2017. Naviny.by*

**На заседании коллегии Министерства жилищно-коммунального хозяйства вице-премьер Анатолий Калинин раскрыл принцип формирования стоимости коммунальных услуг: если доходы населения растут, есть основания повысить стоимость ЖКУ.**

Некая логика в этом, наверное, есть: ЖКХ заработает больше, просто продавая населению то же самое по более высокой цене и так избавляя население от «избыточного» дохода. Только такие отношения между поставщиком услуг и потребителем совсем не похожи на цивилизованные и рыночные.

Более того, аппетит ЖКХ идет дальше раскрытого вице-премьером принципа. Несмотря на снижение реальных доходов населения по итогам прошлого года на 4%, в январе этого года были повышены тарифы на ЖКУ, да так, что сразу исчерпался годовой лимит повышений, установленный указом президента.

Очередное повышение тарифов традиционно сопровождается комментарием со стороны высоких должностных лиц о том, что население, дескать, не полностью покрывает даже себестоимость услуг. В то же время население недоволено их качеством и необоснованностью цены, так как не понимает, за что именно платит.

Кажется, тут самое место для того, чтобы укрепить взаимное доверие и открыть схему формирования цен услуг, включая детальный перечень затрат на их оказание, а также стоимость энергоносителей; обсудить проблемы и претензии между поставщиками и потребителями и выработать решения, удовлетворяющие все стороны.

В минувшем году прояснить важные, но не до конца ясные моменты в системе ЖКХ попыталась Международная ассоциация менеджмента недвижимости, в которую входят собственники и менеджеры из Беларуси, Германии, Латвии, России. И эксперты, и присутствовавшие журналисты отметили, что в разъяснении нуждается вопрос о системе начисления платежей, о процентах возмещения государством и собственником стоимости ЖКУ, а также о том, почему жители, являясь собственниками, в большинстве своем пассивны и не хотят влиять на происходящее на их территории.

А как это сделать эффективно?

Очевидно, у жильцов-членов товариществ собственников или кооперативов должны быть широкие возможности влиять на решение всех вопросов, касающихся их быта, однако в систему управления в ТС и ЖСК/ЖСПК изначально закладывается потенциальный конфликт интересов жильцов – конечных потребителей услуг и председателя, согласованного исполкомом, однако зачастую не являющегося собственником или дольщиком в управляемом им хозяйстве и занимающего должность в системе ЖКХ – поставщика услуг.

Эти принципиальные проблемы порождают вал вопросов: от качества водопроводной воды и температуры батарей в отопительный сезон, до уборки придомовой территории, вывоза мусора и самое главное – кто и как оказывает услуги и сколько они стоят.

Если бытовые проблемы, возникающие в многоквартирных домах и микрорайонах по всей стране, иногда решаются под давлением возмущенных жильцов, то принципиальные вопросы, являющиеся их предпосылкой, не находят принципиального решения.

Здесь я не буду повторно описывать опыт Украины и других стран, на ошибках и успехах которых в реформе системы ЖКХ нам вполне можно поучиться. Важно, чтобы выбор конкретных решений для наших условий удовлетворял и жильцов, и коммунальщиков.

Для этого следует наладить эффективную систему взаимодействия, например, в виде межведомственного координационного совета с обязательным включением всех заинтересованных сторон.

Со стороны поставщиков за круглый стол логично пригласить представителей «Минскэнерго», «Белтопгаза», «Белэнерго». Со стороны потребителей — представителей Международной ассоциации менеджмента недвижимости, Ассоциации собственников недвижимости, а также ТС, ЖСК, ЖСПК и непосредственно жильцов-собственников (безусловно, для систематизации такой работы потребуется некоторая агрегация предложений, например, их сбор и обобщение посредством электронной платформы). И представителей регуляторов — Министерства жилищно-коммунального хозяйства, Министерства энергетики, Министерства антимонопольного регулирования и торговли и Комиссии по жилищной политике и строительству Палаты представителей Национального собрания.

А пока жильцы возлагают робкие надежды на созданную по распоряжению премьер-министра Межведомственную рабочую [группу](#) для урегулирования вопросов, связанных с предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг, которая, к сожалению, ни в каком виде не включает потребителей ЖКУ.

Пора утеплить отношения и убрать промерзающую стену между жилкомхозом и населением.

## Декретный десант

Наталья Рябова. 17.02.2017. [www.zautra.by](http://www.zautra.by)

Администрация президента 16–24 февраля **проводит** выездные приемы граждан по вопросам к декрету №3. Что именно о системе принятия решений и особенностях государственного правления сообщает нам этот шаг?

Администрацию Президента, как известно, сокращают. Оставляют там только профессионалов с горящими глазами. И лучших из них, дослужившихся до позиций замглавы администрации, начальников управлений и прочих уважаемых должностей, посылают на самый тяжелый фронт – объяснять населению наиболее непопулярную меру социальной политики, затмившую собой даже повышение пенсионного возраста.

Все эти люди, включая бывшего министра экономики Николая Снопкова, главного идеолога Всеволода Янчевского и главу управления, о котором простой смертный и не слыхивал – по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти, вопросам гражданства и помилования – едут в регионы гасить народное недовольство «в связи с большим количеством обращений по вопросам реализации норм декрета №3 по вопросам социального иждивенчества». Да и сама глава администрации приняла первый удар на себя, проведя выездной прием в Жодино и даже обсудив ситуацию с этим декретом с главами «Говори Правду».

Наверняка дело в том, что слишком велико количество обращений с требованием отменить этот декрет или по крайней мере освободить от него по справедливости конкретного Ивана Ивановича, а никак не разъяснить получше. А то можно подумать, непонятно. Не верилось только в самом начале – да как же такое удумать можно было вообще? Да это ошибка какая-то или утка! Ну вот теперь еще «более лучше» разъяснят, что не ошибка, а самая что ни на есть социальная политика. К тому же обсуждаемая в соседней стране как интересная практика, которую, возможно, стоит перенять.

Можно утрировать еще больше в сторону абсурда. Народное творчество уже предлагало немало новых идей для налогов – на

воздух, на жизнь, на мысль, налог на налог, наконец. Чем абсурдней налог, тем больше разъяснительных усилий понадобится. Не ровен час, самому Президенту нужно будет идти в самый настоящий народ выезд.

Но если вернуться из трагикомических жанров все же в более аналитические, то тут предмета для комментирования немного. И все уместные мысли по делу уже излагались не раз и не два. Но повторю еще раз.

Первое. Если этот сбор имел своей целью заставить платить тех, кто работает в теневом секторе экономики, то есть более удачные и проверенные методы. Если цель была пополнить бюджет, то она также была провалена, так как тратимые на это все человеческие и прочие ресурсы ни в какое сравнение не идут со скудным потоком сдавших и уплативших налог. То есть цели неясны и поэтому совершенно недостижимы.

Второе. Каждый должен заниматься своим делом. Не дело главы администрации вести первичный прием рассерженных граждан. Да даже сама Кочанова на этот самом выездном приеме граждан сказала, что это неправильно, что много обращений граждан доходит до самого верха. Но! У нас тут видим махровый популизм в виде такой вот своеобразной дебюрократизации. Одновременно с вмешательством властей во все до единой мелочи. Сначала госслужащим поступают распоряжения все контролировать, за всем следить, а потом говорят, что чиновники «путаются под ногами». Ну и как они должны в этом ориентироваться, чем они при этом мотивированы?

Третье. Не умеет власть признавать свои ошибки ни в каком виде. Иногда особо неудачные решения спускаются на тормозах, или все делают вид, что их и не было. Но никогда никто не говорит: «слушайте, не подумали, простите, предложите, как исправить».

## Тайные свободолюбцы

Наталья Рябова. 01.03.2017. Naviny.by

**Свежее исследование о гражданственности рассказывает, что граждане Украины, Молдовы и Беларуси знают о том, как быть гражданином, и о том, насколько они им являются.**

В целом картина по всем трем странам не очень радужная. Люди путаются и в конституции, и в своих правах, и в содержании различных документов, по которым живет страна.

Кстати, в этом плане белорусы в лучшую сторону отличаются от соседей. Вот, например: осведомлены о том, какую часть от доходов и расходов граждане платят государству в виде различных налогов и отчислений: Украина — 32%, Молдова — 28%, Беларусь — 56%. Уровень знания о ставке подоходного налога для физических лиц: в Украине правильно ответили 24%, в Молдове — 27%, в Беларуси — 65%.

Не такой уж плохой «срез знаний». За исключением одного пункта. Более половины наших граждан считает, что источников власти является президент. А не народ. Ну, он много сделал для того, чтобы люди считали именно так.

Но более интересно то, как граждане применяют это на практике. Готовы ли протестовать, готовы ли организовать что-то на уровне города или на уровне своего дома, двора (уборку, например). И образованные белорусы оказываются пассивней украинцев и молдован. Менее верящими в то, что они могут что-то изменить даже на уровне города, не говоря уж о стране. Готовыми помочь временем и руками, но неготовыми совершенно это организовывать.

Еще одно меня удивило. В иерархии ценностей (личной, для себя) белорусы ставят на первое место уважение к человеческой жизни (50%), права человека (43%), законопослушность (40%) и личную свободу (тоже 40%). Когда тех же людей спрашивают про всех белорусов, про ценности нации в целом, то фигурируют почти те же ценности почти в той же мере. Кроме личной свободы, которая резко улетает в самый конец списка.

Белорусы ценят свободу для себя и считают, что больше никому она не нужна! Каждый считает себя таким тайным либералом, островком свободолюбия в общей массе законопослушных и порядочных, но совершенно не ценящих свободу людей!

Это очень интересный феномен. Уже давно описана в социологии спираль молчания. Например, по отношению к поддержке какого-то оппозиционного политика или кандидата. Я лично весь продвинутый его внутренне поддерживаю, но никому этого не скажу (может, кроме семьи и друзей), потому что все вокруг — за власть. Откуда знаю, что все за власть — потому что так говорит телевизор. А люди сходных со мной взглядов молчат, как и я.

Но это еще можно понять и объяснить: никому не хочется проблем на работе и учебе из-за демонстрации политических взглядов. Но скрывать свою ценность свободы — это нечто другое. Точнее, не подозревать ее в других людях. Видимо, телевизор и транслируемые картинки всеобщего согласия и единодушия и тут сыграли свою роль. Настоящий белорус в описании официальной идеологии — трудяга и человек коллектива, а не бунтарь и фрилансер какой-нибудь. Так же и до тунеядства докатиться можно! Которое, как известно, нам не свойственно, а навязано нам снаружи для раскачивания лодки.

В общем, совсем мы не знаем страны, в которой живем. Выйду на улицу и по-другому посмотрю на людей вокруг. Оказывается, внутри многих из них горит, хоть и невидимый, огонек свободы, а значит, не все потеряно.

## А есть ли план?

*Дмитрий Маркушевский. 25.04.2017. Naviny.by*

Так уж сложилось у нас за пару десятков лет, что граждане узнают о планах руководства страны постфактум, не из диалога, а из посланий, не могут повлиять на эти планы и поэтому не считают их своими, не вникают, не критикуют и не хвалят, не стремятся им соответствовать, не следят за их выполнением. И со временем планы становятся декларациями, имеющими лишь риторическое значение во время их провозглашения.

К похожему результату привело отдаление правящих элит от народных масс в странах развитой демократии.

Традиционно в демократических режимах наводились мосты между правительствами и гражданами, которые их избрали, обеспечивалась защита прав меньшинств большинством и строилось взаимное доверие во имя общего блага. Однако современная модель демократии сместила фокус с граждан на комфорт «менеджеров» государства.

Могут ли инструменты, повышающие доступность данных о действиях правительства, гарантировать, что оно будет более чутко реагировать на потребности граждан?

Постиндустриальное изменение парадигмы государственного и муниципального управления требует новых управленческих подходов, основанных, в первую очередь, на инновационных технологиях, направленных на эффективное управление процессами в быстро изменяющейся среде. Движение открытых данных по всему миру приобрело огромный размах; и в нашей стране предпринимаются значительные усилия, правда, в первую очередь негосударственными энтузиастами.

Делаются шаги по созданию сильного общества, борющегося за хорошее государственное управление, подотчетность государственных учреждений и совершенствование процессов принятия решений на местном, национальном и глобальном уровне. Разрабатываются интеллектуальные технологии, а также цифровое правительство, прямая электронная демократия, краудсорсинг и т.д.

Мы стали свидетелями многих успешных инициатив граждан, направленных на решение важных проблем, а также того, как интернет, новые медиа и мобильные телефоны меняют баланс сил. Растет надежда на новые средства коммуникации, дающие гражданам и сообществам дополнительную возможность отстаивать свои права, даже несмотря на отсутствие доступа к некоторой информации и невысокий уровень гражданской грамотности в регионе.

Однако каким будет следующий шаг после открытия государственных данных? Как гражданам использовать открытые данные в качестве инструмента построения демократии? Как усилить реальное гражданское участие?

И без того переменчивое направление развития нашей страны может еще более отклониться от курса к демократии в связи с глубоким кризисом самой демократии в том виде, в котором мы знали о ней понаслышке. Мы наблюдаем растущее недоверие к властям и СМИ и отсутствие у граждан чувства влияния на принятие решений.

Прямые методы демократии, такие как референдумы, показали, что их использование сопряжено со значительными рисками, связанными не только с честностью при подсчете голосов, но и с порядочностью политиков, которые все чаще могут облекать свои скрытые планы в обертку популизма. Это также делает их ненадежными инструментами. Мы также сталкиваемся с пост-правдой и дезинформацией, в то время как факты кажутся не столь привлекательными значительной части общества.

Несмотря на высокоразвитые демократические стандарты, продвигаемые и осуществляемые Европейским союзом; несмотря на технологические новинки и инструменты, предоставляющие гражданам расширенный доступ к информации и помогающие эффективно управлять ею, налицо очевидный регресс демократии не только в Центральной и Восточной, но и в Западной Европе, и в США.

Может ли текущий кризис демократии стать возможностью для нового этапа развития, стартом новой борьбы за равенство, свободу и справедливость? Смогут ли технологии и средства массовой

информации сыграть свою важную роль в поддержке плюрализма и свободы, вместо того, чтобы служить авторитарным режимам и недемократическим устремлениям?

Мы видели множество сознательных и глупых ошибок, которые привели к нынешней ситуации. Выбор наименьшего зла или консервация ситуации кажется самым простым выходом, но это не решит такие проблемы, как разногласия внутри общества, отчуждение элиты, попираание закона и экономическая стагнация.

Для решения этих проблем необходимо строить и реализовывать планы в диалоге и в партнерстве со всеми заинтересованными группами в обществе, с учетом потребностей и уязвимых, и непредставленных групп — только так решение проблем может быть адекватным и эффективным. Необходимо извлечь уроки из ошибок и успехов — собственных и других стран; смело смотреть в лицо вызовам, не отмахиваясь от их решения лозунгами о стабильности.

Первыми в новом плане должны стать шаги по возврату доверия граждан и бизнеса к государству и вовлечению общественности в принятие и реализацию решений.

*По материалам Personal Democracy Forum*

## Реформа реформ

*Наталья Рябова. 02.05.2017. Naviny.by*

**Наша южная соседка Украина переживает непростые времена. Можно по-разному относиться к тому, что происходит на ее востоке, и к тому, что раньше произошло с Крымом — собственно, отношение к этим событиям очень четко делит и белорусов на два разных лагеря. В самой стране проходят очень непростые реформы, отношение к которым у нас тоже полярно противоположное — от одобрительно-восхищенного до «им уже ничего не поможет».**

Но я сейчас не о нашем разделении, которое пока тихо сидит и не проявляется до начала политической беседы после пятой рюмки. А о реформах в Украине.

Они, как и многие сложные вещи, имеют много предпосылок. Не последнюю роль сыграли международные организации, которые помогают финансово (как кредитами, так и грантами), Евросоюз, который манит визовой либерализацией и прочим сотрудничеством. Но и внутренние факторы очень значимы.

В частности, очень окрепшее гражданское общество, в которое влились (для некоторых даже неожиданно для себя) многие люди из бизнеса, и которое стало не просто критиковать власть, а самым непосредственным образом ее контролировать: добиваться прозрачности и электронного декларирования, писать проекты законов и представлять их в парламенте, формировать общественные советы, которые в свою очередь формируют кадровый состав важнейших государственных (!) организаций.

Что интересно, в пылу реформ они не забывают посмеяться над собой. Например, не так давно была проведена Reform Fuck Up Night — вечер рассказов о неудачах и провалах реформ. «Факапом номер 1» была названа реформа госуправления. А вовсе не антикоррупционная, как кто-то мог подумать.

С реформой госуправления всегда и везде всё очень непросто. Ее потому и называют «реформа реформ»: система сама себя никогда не реформирует, так что для любых преобразований надо сначала сделать так, чтобы были люди, которые их претворят в жизнь. У нас же декларируемые изменения в системе госуправления, во-первых,

максимально расплывчаты — типа улучшить, оптимизировать, активизировать, а во-вторых, просто доводятся сверху вниз (и тихонько саботируются).

Проводить реформу госуправления люди, которые имеют к ней отношение в Украине, советуют вместе и одновременно с политической и антикоррупционной реформами, а никак не после них. Все по той же причине: если тому же составу с теми же установками в головах будет дано новое задание — ну, например, провести честные выборы, то как они его выполнят? Вот как?

Цель разработанной в 2015 году в Украине реформы государственного управления прямо будто списана с миссии нашего исследовательского центра: создание эффективной, прозрачной, открытой и гибкой структуры публичного администрирования. Для полного плагиата не хватает только принципа инклюзивности. Я пришла к выводу, что с такой активностью гражданского общества (к которому может вынужденно, но прислушиваются) этот принцип уже можно считать практически реализованным.

Большая цель делится на несколько: реформа госслужбы, реформа совета министров и других государственных органов, реформа административных услуг и процедур, реформа публичных финансов. Каждая из них — это невероятный объем работы.

Самое главное, что пытаются сделать в реформе госслужбы — это разделение на политические и административные должности. Трудно представить, но в других странах президент и ведущая политическая сила то и дело меняются. Новые министры могут уволить весь состав своего министерства вплоть до уборщиц, и назначить новый. Чтобы такого не происходило, это деление и вводится: политические должности (министр и замы) меняются с новой партией, пришедшей во власть, а административные (все остальные во главе со специальным человеком — госсекретарем) — остаются, сохраняя преемственность и профессионализм.

Продолжение о нелегком труде реформаторов следует.

## Совершенно секретно

*Дмитрий Маркушевский. 13.06.2017. Naviny.by*

**Сегодня Палата представителей рассматривает законопроект по вопросам защиты государственных секретов, не то в первом, не то во втором чтении — обе версии официальные.**

В отличие от других проектов законов, рассматриваемых на этой сессии, законопроект № 1845-ДСП «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам защиты государственных секретов» настолько секретный, что о нем поступает противоречивая информация: то ли 13 июня парламентарии собираются рассматривать его в первом чтении (как сообщило накануне государственное новостное агентство [БелТА](#)), то ли он в первом чтении уже одобрен, и идет подготовка ко второму чтению (как было указано на [сайте](#) Палаты представителей).

Эта путаница, наверное, и появилась в результате тайного законотворчества. Чрезмерное ограничение доступа к информации неизбежно ведет к путанице, искажению фактов, слухам и т.д.

Если, например, при рассмотрении изменений в закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» было хоть некое публичное [обсуждение](#) и возможность услышать разные позиции и их обоснования, то вопрос защиты государственных секретов сам стал секретным.

Однако принципы, указывающие, что считать секретами, и как их надо защищать, несомненно, представляют общественный интерес. Хотя бы исходя из поставленных [задач](#) по развитию информационного общества и доступа к открытым данным.

Ревизия закона — самый подходящий момент, чтобы обсудить со всеми заинтересованными лицами и организациями (государственными, коммерческими, научными и общественными) имеющиеся проблемы и решения.

Доводилось слышать от парламентариев и от чиновников высокого ранга, дескать «еще рано вносить в такой-то закон изменения», а потом вдруг сразу «уже поздно» или «во втором чтении в законопроект нельзя вносить поправки принципиального характера».

Думаю, если есть желание услышать мнение своих избирателей, налогоплательщиков и сограждан по конкретному вопросу, то это вполне можно сделать.

В качестве примера можно вспомнить, как в 2014 году Министерство экономики вынесло на общественное обсуждение проект Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года. На приглашение откликнулись и мы с коллегами, и еще двадцать экспертов и организаций. Правда, общественное обсуждение НСУР-2030 ограничилось сбором предложений без реальной дискуссии. Но с каждым таким шагом правительство и общество приближаются к конструктивному и взаимовыгодному диалогу.

Чтобы такой диалог стал хорошей практикой, следует законодательно установить эффективные механизмы участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ и нормативных актов, а также критерии представительства и прозрачные процедуры формирования общественных советов и расширение их контрольных полномочий. При этом основным показателем эффективности межсекторного взаимодействия будет использование государством полученных рекомендаций.

А в качестве рекомендаций по госсекретам предлагаем:

1. Принципиально повысить открытость государственных органов: исключить из закона «Об информации, информатизации и защите информации» положение, дающее чрезмерные полномочия руководителям государственных органов по ограничению распространения сведений на свое усмотрение.
2. Перечень сведений ограниченного распространения, утвержденный постановлением Совета министров «О служебной информации ограниченного распространения», установить как исчерпывающий с перспективой его сокращения.
3. Ввести законодательное требование обязательной периодической публичной отчетности государственных органов и организаций.
4. С участием всех заинтересованных сторон разработать проект закона «О доступе к публичной информации».

## ИТ-страна

*Дмитрий Маркушевский. 18.07.2017. Naviny.by*

**Новостью дня на негосударственном новостном портале стала информация о том, что в государственных органах проходит согласование проекта декрета, который должен превратить Беларусь в ИТ-страну. ГосСМИ и пресс-служба президента об этом факте не сообщают.**

Между тем, по информации *TUT.by*, «революционный» декрет готовила рабочая группа, включавшая как представителей Парка высоких технологий (ПВТ), так и специалистов ведущих ИТ-компаний, экспертов в юридической и финансовой сферах во взаимодействии с заинтересованными госорганами.

В частности, как сообщает журнал «Юрист», Ассоциация компаний информационных технологий попыталась выявить наиболее острые вопросы документооборота и налогообложения в ИТ-отрасли и направила государственным органам предложения по совершенствованию законодательства.

Отмеченная журналистами «революционность» декрета предполагает принципиальные и масштабные законодательные новации и заслуживает общественного внимания.

Сообщается, что декрет раскроет двери ПВТ для продуктовых высокотехнологичных компаний и создаст правовую базу для развития технологий беспилотных автомобилей, криптовалют и токенов, основанных на технологии блокчейна, прихода инвестфондов и венчурных организаций; упростит процедуры получения квалифицированными иностранными ИТ-специалистами вида на жительство и долгосрочных стартап-виз, позволит ИТ-компаниям осуществлять любые виды деятельности, направленные на монетизацию программных продуктов.

Без сомнения, обозначенные новации должны помочь решить застарелые проблемы в сфере ИТ-бизнеса и во многих смежных областях. Очевидно и то, что разработка и обсуждение решений должны проходить не только с участием ведущих компаний, а максимально открыто и инклюзивно. Важно предупредить наступление «самого опасного времени на планете», когда малые

группы людей извлекают огромную прибыль и нарастает разрыв между элитами и средним и рабочим классом, о чем предостерегает Стивен Хокинг.

Здесь подойдет такая хорошая технология в разработке политики, как, например, идущие сейчас общественные [консультации](#) Организации экономического сотрудничества и развития, на которых ОЭСР до 10 сентября собирает от всех заинтересованных мнения и предложения по развитию открытого правительства.

Открытая государственная практика меняет отношения между государственными должностными лицами и бизнесом и гражданами, делая их более динамичными, взаимовыгодными, основанными на высоком взаимном доверии.

Однако проект декрета о превращении Беларуси в ИТ-страну не доступен всем заинтересованным; его нет среди опубликованных [проектов НПА](#) о развитии предпринимательства и исключении излишних требований, предъявляемых к бизнесу.

В то же время круг заинтересованных в разработке, продвижении и использовании законодательных новаций гораздо шире площадки ПВТ.

Дополнительные консультации с малыми ИТ-компаниями и другим бизнесом, академическим сообществом и гражданским обществом, включая профсоюзы, повысят качество проекта декрета, что позволит выработать эффективную и устойчивую политику и создать благоприятную правовую среду для развития ИТ-сферы и страны в целом.

## Дать свободу чиновникам

*Наталья Рябова. 15.08.2017. Naviny.by*

**Система госуправления Беларуси — своеобразные качели в плане вмешательства в экономику и жизнь. Правда, эти качели противоречат законам физики — летают от вертикального положения только в одну сторону и потом снова к точке нуля, а в другую никак не хотят. Поэтому кататься на них некомфортно.**

Под сторонами катания я имею в виду степень и глубину проникновения и контроля государства. В один момент государство устами президента возмущается волокитой, бюрократизацией и прочими недоработками на местах и дает жесточайшее указание действовать самостоятельно, решать вопросы и принимать решения. Ну и вертикаль как-то худо-бедно шевелится и проявляет требуемые качества. А потом в ходе выезда тот же президент обнаруживает какое-то последствие этой свободы — грязь или какое-то не очень адекватное решение — и начинает «наводить порядок».

Под порядком у нас имеется в виду ручное управление и ручной контроль надо всем (как в анекдоте, где «даже картошку без меня перебрать не могут!»). И чиновники быстро понимают, что сейчас снова фаза качелей, где инициатива наказуема и надо в первую очередь выполнять распоряжения сверху, а про самостоятельность забыть до следующего указания.

Очень красноречиво говорит об этом в своем [интервью](#) бывший директор Национального агентства инвестиций и приватизации Наталья Никандрова — выдержанно и вежливо, но по сути:

«Главный результат работы — своевременное «закрытие» вышестоящих поручений, госслужащие утопают в бумажной работе и бесконечных совещаниях, это отнимает столько усилий, что на основное просто не остается времени. Во-вторых, люди, принимающие решения, практически не имеют права на ошибку, поэтому они часто перестраховываются и стараются максимально обезопасить себя от возможных негативных последствий принятого решения, для этого создаются коллегиальные органы: оргкомитеты и рабочие группы. В третьих, наше законодательство местами несовершенно и может быть трактовано неоднозначно, а контроль

за работой госсектора требует его соблюдения, поэтому все предпочитают 10 раз перестраховаться, что порой доходит до абсурда: то нельзя, это нельзя, ничего нельзя! Люди просто боятся принимать решения».

Качаясь туда-сюда, сложно куда-то двигаться. Разнонаправленные векторы, складываясь, дают топтание на месте и ощущение потерянного времени.

Нужно иметь мужество быть последовательными, как говорил Кант. Нужно иметь мужество терпеть другой стиль работы другого человека, если делегируешь ему полномочия в организации. Нужно иметь смелость самоустраниться и терпеть неидеальность и беспорядок при децентрализации государственного устройства. И заниматься не ручным исправлением ошибок и возвращением всего под единоличный контроль, а обеспечением независимости судов, которые и должны исправлять недостатки.

## Налоги и администрация

*Дмитрий Маркушевский. 29.08.2017. Naviny.by*

**Наладить фискальную систему можно и нужно не только через корректировку налоговых ставок, но и через улучшение администрирования в этой сфере.**

Вынесенный на обсуждение проект закона по вопросам налогообложения Беларуси не предусматривает серьезных изменений и, с одной стороны, идет в русле программы социально-экономического развития страны на 2016-2020 годы, с другой — игнорирует основные предложения бизнеса, направленные на финансовое оздоровление субъектов хозяйствования.

Возможно, органы власти все же прислушаются к предложениям предпринимателей о переходе на уплату налогов по факту поступления выручки (а не авансом) и расширении применения упрощенной системы налогообложения, снижении НДС для повышения конкурентоспособности белорусских товаров и услуг и т.д.

Со своей стороны отметим, что бизнес и граждане вместе с налоговой несут еще и административную нагрузку, которая зависит от качества администрирования в данной сфере.

О внимании к этой проблеме со стороны Министерства по налогам и сборам говорит ряд инициатив ведомства, в частности, возможность открытия электронного «личного кабинета» плательщика и подачи электронной декларации и заявки на получение документов из инспекции, просмотра поданных ранее деклараций, записи на прием к руководству инспекции, оплаты налогов через интернет-банкинг.

Кроме того, с 1 сентября по приказу МНС реорганизуются и объединяются некоторые районные налоговые инспекции; при инспекциях создаются отделы по работе с плательщиками. Тут важно, чтобы в результате реорганизации не просто сократилась численности сотрудников, а были усовершенствованы принципы и технология работы.

Экономическое развитие существенно зависит от качества администрирования, так как оно влияет на деятельность

предприятий, граждан и государственных органов. И налоговая система является одной из наиболее проблемных сфер.

Сразу надо отметить, что согласно международным оценкам, Беларусь значительно улучшила свои позиции. Так, в рейтинге Всемирного банка по вопросам налогообложения (Paying Taxes) к 2017 году Беларусь поднялась на 99-е место (с 183-го в 2011 году) из 190 экономик мира.

Дальнейшее упрощение и повышение эффективности налоговой системы напрямую связано с сокращением административной нагрузки на бизнес и соответствующих расходов.

Опыт многих стран, в первую очередь Дании, Швеции, Нидерландов и Великобритании, показывает, что систематическое определение отдельных административных расходов, в частности расходов на выполнения обязанностей по представлению требуемой информации, и их уменьшение — реалистичная задача. Инструментом для этого является модель стандартных затрат ([Standard Cost Model](#) — SCM).

SCM фокусируется не на политике (например, фискальной), а на административных действиях, которые возникают вследствие ее проведения, и помогает рассчитать затраты на единицу административной деятельности. В денежном выражении такие расходы равны произведению стоимости затраченного времени, количества организаций и частоты процедуры и в национальном масштабе представляют значительные суммы.

Модель стандартных затрат показала свою эффективность во многих странах Европы, и еще в 2013 году СИМПА [предложила](#) использовать ее для расчета и уменьшения административной нагрузки налоговой системы в Беларуси.

В принципе, SCM применима к любым административным процедурам и позволяет заранее оценить их общую стоимость для целевых групп и целесообразность.

Тут важно понимать, что добросовестное исполнение законов — это работа не только государственных служащих, а всех граждан и организаций. Это трудочасы бухгалтеров, юристов, руководителей предприятий, индивидуальных предпринимателей, председателей

некоммерческих ассоциаций и т.д. Это время и деньги, которые могут и должны приносить стране реальную пользу, а не складываться в пыльные папки с ненужными отчетами.

Поэтому так важно ответственно подходить к подготовке законопроектов, заранее оценивать их эффект и стоимость реализации, учитывать мнения всех, кого они касаются.

Правительства некоторых стран создали усовершенствованные открытые калькуляторы с применением SCM. Например, в Австралии [Мера регуляторной нагрузки](#) онлайн рассчитывает затраты на соблюдение нормативных предписаний для бизнеса, физических лиц и общественных организаций, используя методологию калькуляции затрат на основе стоимости отдельных видов деятельности.

Не будет лишним использовать аналогичный инструментарий для оценки как предложенных МНС изменений в Налоговый кодекс, так и [проектов НПА](#) о развитии предпринимательства и исключении излишних требований, предъявляемых к бизнесу в Беларуси.

Также будет полезна системная ревизия действующих нормативных актов, устанавливающих требования по регистрации, сертификации, отчетности и т.п. и не только в бизнес-сфере. Например, в России президент утвердил [перечень](#) поручений о мерах по снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности; в США конгресс обсуждает [законопроект](#) о выявлении и удалении нормативных актов, создающих ненужную административную нагрузку.

Тогда и процедура налогообложения в стране будет максимально комфортной для бизнеса и будет гарантировать реализацию законных интересов государства, как недавно [сказал](#) наш министр по налогам и сборам. А мы добавим, что налоговые инспекторы и другие госслужащие, граждане и организации смогут рациональнее использовать свое время.

## Красивые номера

*Наталья Рябова. 03.09.2017. Naviny.by*

**В России существует коррупция. Тезис, который, казалось бы, и доказывать не надо, всем и так это более или менее очевидно. Ну и для тех, кому не очевидно, есть рейтинги восприятия коррупции от Transparency International.**

Но не таковы настоящие ученые. На недавней [конференции BEROC](#) бельгийский экономист Кен Шорс (Koen Shoors) из университета Гента представил [доклад](#), в котором посредством довольно изощренного исследования этот тезис доказывается при помощи данных и фактов.

Суть такова. Во многих странах можно купить «красивые номера» госрегистрации автомобиля за деньги и совершенно официально. С какими-нибудь 007 или дорогими сердцу аббревиатурами. Но не в России, где это нелегально. Красивые номера по справедливости должны доставаться по живой очереди тем, кто в этот момент меняет номера. Но всем известно, что их можно купить, и это делает обладателя таких номеров «особенным» — он тем самым показывает, что он обошел или победил систему, достал такие номера и вообще по жизни преуспел.

Однако представим себе, что суперномера как у агента 007 стоят на дешевой старенькой «Ладе». Добавит ли это символического капитала обладателю номеров и «Лады»? Вряд ли. Зеваки будут думать, что ему такие номера достались случайно — просто по очереди. Таким образом, мало смысла покупать такие номера на дешевую машину. Тем более они и стоить (неофициально) могут немало. Другое дело — в случае обладания дорогим авто.

Если среди всей массы машин красивыми номерами обладают около 3%, то среди «Феррари» с такими особенными табличками в Москве — примерно 30,2%, «Бентли» — 27,4%, «Мазерати» — 24,7%, «Ламборджини» — 22,2%, «Хаммер» — 21,3%, «Роллс Ройс» и «Астон Мартин» — по 20%. Что элегантно и на основе эмпирических данных доказывает наличие коррупции, потому что легально купить их невозможно, и объяснить такое отклонение от среднего другим способом тоже нельзя.

Анализировали авторы также обладателей «красивых номеров». Среди них в основном молодежь, а из сотрудников различных государственных ведомств больше всего любителями таких табличек являются работники ФСБ.

Из интересных особенностей авторы также отметили, что обладатели таких номеров реже лишаются прав (или на срок меньше среднего), и что динамика потенциально коррупционной выдачи таких табличек положительная — то есть коррупционные практики ширятся.

Что из этого для Беларуси, спросите вы? Ну, во-первых, такова чистая наука. На экономической конференции BEROC обсуждались темы, очень и очень далекие от Беларуси — освещение СМИ последствий добычи нефти способом гидроразрыва в США, практики невыплаты опционов менеджерам при слиянии и поглощении фирм, трехмерный анализ рыночной микроструктуры и прочие подобные вещи. Ничего про сельское хозяйство, перекрестное субсидирование и время начала уроков в школе.

А во-вторых, я считаю, что даже на самые смешные, на первый взгляд, темы, не помешает иметь evidence-based (то бишь основанное на доказательствах, на фактах) взгляд и обоснование.

С этим у нас напряженка на всех уровнях, раз даже с самого верха раздается: *«Это один из примеров, когда мы, не продумав, на практике не проверив направление действий в этой сфере, быстренько за нее схватились. Прошло время — оказалось, что, по крайней мере, без этого можно было обойтись»*. Это президент о введении и возможной отмене 10-балльной системы оценки знаний в школе. Да, не продумали. Но дальше он продолжает: *«Много родителей за 10-балльную систему: привыкли, им нормально, некоторые особо и не вникают в это. Но большинство, я так чувствую, все-таки склонны к 5-балльной: было проще»*.

Решения, тем более затрагивающие всю страну, должны обосновываться при помощи данных и исследований, а не при помощи централизованной «чуйки».

## Нужна система сдержек и противовесов

*Владимир Ковалкин. 08.11.2017. Naviny.by*

**Как известно, власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно. Чтобы предотвратить подобный разврат людей, наделенных властью, отцы-основатели США создали эффективную систему разделения властных полномочий, сдержек и противовесов, которая успешно работает и по сей день.**

Обычно, когда мы говорим о разделении властей, то подразумеваем разделение на законодательную, исполнительную и судебные ветви, но при этом забываем, что есть еще и разделение власти на национальный и местный уровни.

Впервые на белорусских землях местное самоуправление появилось в 1387 году с приходом в страну института Магдебургского права, когда великий князь Ягайло даровал городу Вильно право на самоуправление. После последнего раздела Речи Посполитой в 1795 году и с переходом наших земель под управление Российской империи местное самоуправление было упразднено, но так и не появилось на современном этапе независимости.

Можно возразить и напомнить, что в Беларуси существует целый ряд уровней власти на местах, среди которых самыми важными являются областной и районный уровни. Но глав областей в Беларуси назначает лично президент, а глав районов — главы областей по согласованию с президентом. Разве можно говорить об эффективном разделении власти на национальном и местном уровнях, если руководство местной власти подотчетно президенту, а не местным советам и местным жителям, как это реализовано в США?

В Беларуси ни один председатель исполкома не сможет и дня продержаться на своей должности, если он станет противостоять президенту, защищая интересы местных жителей.

Это не местное самоуправление, а местное управление, где система сдержек и противовесов полностью отсутствует, а механизмы согласования интересов на местном и национальном уровнях практически отсутствуют.

Но вернемся к вопросу разделения полномочий между ветвями власти. В США на национальном уровне законодательная власть представлена Конгрессом, который в свою очередь разделен на Сенат и Палату представителей. Обе палаты полностью независимы

и могут блокировать решения друг друга. Также они независимы от президента, поскольку формируются путем выборов и подотчетны гражданам, а не президенту. Поэтому даже в том случае, когда президент применил вето в отношении законопроекта, одобренного Конгрессом, Конгресс может двумя третями голосов обеих палат принять этот закон без подписания президентом.

В Беларуси же в случае расхождения декрета или указа президента с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом, то есть практически никогда.

В США судья — чаще всего выборная и всегда пожизненная должность. Ни президент, ни Конгресс не имеют влияния на решения судов, поскольку у них нет полномочий для продвижения и отстранения судей от должности, так же, как нет и влияния на их вознаграждение за труд. В Беларуси же судей назначает, продвигает и снимает с должности президент. В результате в США судья выносит независимые и справедливые с точки зрения закона решения, а в Беларуси постоянно ориентируется на мнение президента.

Например, в США Федеральный окружной суд в Нью-Йорке наложил временный запрет на высылку мигрантов с действующими американскими визами из аэропортов США, несмотря на указ президента Дональда Трампа, в то время как в Беларуси председатель Конституционного суда назвал антитунеядский декрет президента соответствующим Конституции, ведь Лукашенко неоднократно высказывался о необходимости заставить безработных работать, что противоречит Конституции Беларуси, которая запрещает принудительный труд.

В Беларуси мы имеем жесткую иерархически выстроенную пирамиду власти с президентом наверху и исполнителями команд-приказов на каждом уровне и в каждой ветви власти, которая напоминает систему управления войсками в военное время.

Наша система государственного управления позволяет обеспечить скорость исполнения решений через соподчинение и слаженность действий, относительную дешевизну принятия решений благодаря отсутствию необходимости их всестороннего обсуждения и согласования с группами интересов.

В то же время в долгосрочном периоде эта система неустойчива, поскольку не стремится учитывать интересы различных групп граждан и бизнеса, и очень дорога, поскольку приводит к постоянно повторяющимся экономическим, социальным и политическим кризисам.

Такая система государственного управления успешна в подавлении и подчинение интересов граждан интересам власти, при этом она не способна обеспечивать подотчетность государственных институтов между собой и перед обществом, поскольку в нее не заложена система сдержек и противовесов, не встроена защита от неадекватных решений наверху.



Просветительско-исследовательское учреждение «Центр исследования общественного управления "СИМПА"» основано в 2008 году в партнерстве со Шведским институтом государственного управления SIPU International.

Сейчас СИМПА является институциональным членом NISPAcee – Ассоциации институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе, а также Глобальной сети школ управления ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) и имеет богатый опыт в разработке эффективных системных административных и управленческих решений.

Сотрудники и эксперты СИМПА работают в программах по просвещению:  
«Школа молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA» и «Школа мэров»,

исследованиям: «Белорусский институт реформы и трансформации публичного администрирования»,

адвокатированию:  
«Кошт Урада» – KoштУрада.бел,  
«Открытые закупки» – OpenTenders.by  
и «Удобный город» – Petitions.by.

Веб-сайт: [sympa-by.eu](http://sympa-by.eu)

участие эффективность представитель  
стоимость правительств население  
управление общественный политика  
формирование кампания полномочия  
работа доступ изменение Парламент фи  
решение чиновник обсуждение множество фи  
факт самоуправление Президент опыт личный  
страна бизнес международный  
реформа электронный министр  
интерес ответственность про  
современный революция ра  
право защита ре  
должность оценка очередь правде  
требование к