

## «РЕФОРУМ»: ИТОГИ

### Алексей Пикулик

Цель данного текста — подвести итоги проекта и очертить его основные достижения.

Проект "Рефорум" осуществлялся с января 2013 года по февраль 2017 года и стал не только магистральным направлением деятельности BISS, но и одним из самых масштабных проектов, когда-либо реализованных силами белорусского экспертного сообщества в целом. В проекте было задействовано более 90 местных и международных экспертов, создавших 16 блоков предложений по улучшению "правил игры" в различных областях: от политики инвалидности до инновационного развития страны и от антимонопольного регулирования до вопросов въездного туризма. Именно из-за значительного тематического разброса тем в фокусе "Рефорума", сложности проекта и комплексности экспертных предложений (речь идет о более чем 2000 страницах анализа и предложений), в данном тексте мы были вынуждены совмещать выводы о проекте с созданием четкой и понятной системы навигации в текстах наших экспертов.

У "Рефорума"<sup>1</sup> было две цели. Первая — состояла в организации широкого диалога по вопросам институциональных изменений, необходимых Беларуси. Для ее достижения BISS исследовал мнение представителей государства, бизнеса и гражданского общества (а также провел два национальных опроса) о необходимых реформах и организовал работу регулярных "форумов"<sup>2</sup>. Участники "форумов" — представители релевантных групп, опираясь на данные социологических и политэкономических исследований, в ходе комплексного процесса дискуссий и консультаций должны были договариваться между собой о том, что из предложенного меню следует отдать в разработку экспертным командам. Иными словами, сами *стейкхолдеры* (этот англицизм, похоже, не искореняем из "канцелярита" международных проектов) должны были определить, в каких именно реформах нуждается Беларусь и соотнести свое решение с тем, как потребность в реформах видится не только представителями своей группы (результаты качественных опросов) но и иных групп. BISS влиял на решения "форумов" лишь устанавливая четыре смысловые фильтра: выбранные приоритеты должны были содержать потенциал: а) объективной пользы для развития страны, б) реализуемости властями, в) выполнимости заказа

---

<sup>1</sup>"Рефорум" был нацелен на повышение конкурентоспособности белорусского общества за счёт создания конкретных предложений по реформированию различных сфер регулирования. Эти предложения были разработаны группами экспертов исходя из видения и потребностей четырех целевых аудиторий проекта: власти, бизнеса, гражданского общества, и белорусского общества в целом.

<sup>2</sup>Под "форумами" в проекте "Рефорум" подразумевались регулярные собрания представителей двух из трех целевых аудиторий проекта: бизнеса, и гражданского общества. Их цель состояла в определении приоритетов для разработки предложений реформ. Поскольку "форум" представителей власти собрать было невозможно, в этой аудитории он был заменен серией качественных интервью, на основе которых Совет проекта "Рефорум" принимал решения.

силами белорусского экспертного сообщества и ресурсами проекта и г) относиться к темам, в которых у европейских экспертов есть существенные компетенции.

Вторая цель касалась непосредственного создания знаний и предложений силами экспертов и экспертных команд, прошедших конкурсный отбор Совета проекта. BISS сформировал 16 рабочих групп, задачей которых было предложить готовый интеллектуальный продукт: аналитические отчеты, направленные на идентификацию конкретных проблем и аналитические записки (*policy-papers*), направленные на конкретные решения.

"Рефорум" задумывался как важный эксперимент, в котором результат (конкретные экспертные предложения) ничуть не более важен, чем процесс, приводящий к этому результату. Иными словами, ценность проекта не должна сводиться к корпусу текстов, состоящих из 2000 страниц, содержащего 16 блоков предложений, и не менее 200 рекомендаций о реформировании, созданных 16 командами, в которых работали более 90 экспертов. Без активного вовлечения *стейкхолдеров*, то есть без создания моста между "заказчиками" и "разработчиками", проект свелся бы к традиционной порочной парадигме "экспертной работы без заказчика", а весь интеллектуальный результат был бы обречен попасть "в стол", пополнив библиотеку текстов о том, как сделать страну лучше, стал бы еще одной абстрактной коллективной монографией. В общем, "Рефорум" создал важный прецедент "республиканского проекта" (в значении классической республиканской теории), связав между собой *стейкхолдеров* (из тех, кому "не все равно"), мотивировав их выработать консенсусную повестку дня и подключить к процессу экспертов, обладающих разнообразными компетенциями, взглядами и аффилиациями.

"Рефорум" стал своеобразным зеркалом, в котором отражается способность групп интересов "договариваться" об интересах общего дела и выходить за рамки эгоистических внутри-групповых интересов: перед участниками "форумов" возникал выбор — заказ экспертных разработок "для себя" или с учетом интересов более широких аудиторий. Также в зеркале "Рефорума" отразилась способность белорусских экспертов создавать качественные интеллектуальные продукты, направленные на институциональные изменения, работая при этом в новых смешанных командах.

"Рефорум" стал важным тестом и для BISS. Во-первых, в рамках проекта мы выступали по сути дела модераторами и медиаторами. Наше прямое влияние на "Рефорум" было ограничено дизайном проекта: мы не могли вмешиваться в расстановку приоритетов в рамках "форумов", не могли изменить символическое меню выбранных приоритетов и не имели мандата на то, чтобы корректировать процесс создания интеллектуальных продуктов рабочими группами проекта. Именно поэтому корпус текстов проекта "Рефорум" не может быть объединен в единую программу реформ, а ряд внутренних противоречий в блоках предложений неизбежно сохранился. Вместо единой рамки и пакета реформ, проект создал 16 проектов предложений в различных областях, разных по глубине, качеству и практическому потенциалу, и их дальнейшая судьба будет зависеть от способности *стейкхолдеров* использовать разработки в своей деятельности.

Во-вторых, принимая решение реализовывать проект "Рефорум", BISS сознательно взял на себя ряд существенных рисков.

Первый риск связан с политическим климатом. Проект был реализован в стране, в которой само слово "реформы" является препятствием для реформ. С одной стороны, значительная часть политического истеблишмента ассоциирует слово "реформы" с догматизмом неолиберальной доктрины и Вашингтонского консенсуса и рассматривает опыт структурных реформ в соседних странах (прежде

всего, России и Украине) как резко негативный. Слабые институты, захват государства частными группами интересов и олигархический капитализм стали главными итогами некоторых трансформаций. Осознавая эту проблему, мы старались выбрать максимально нейтральные концепции и чаще всего говорили об улучшении “правил игры”, нежели о реформах. С другой стороны, начиная проект, мы не могли рассчитывать на благоприятное отношение к “Реформуму” со стороны государства и уж точно не рассматривали возможность вовлечения государственных экспертов как вероятную. Политическая либерализация и поступательная нормализация отношений с ЕС всерьез расширили жизненное пространство для независимых экспертных центров, роль которых в стране так и осталась неопределенной: они уже перестали восприниматься как подрывные, но еще не получили возможность полноценного интеллектуального влияния на действия правительства. При этом “Реформуму” удалось организовать работу государственных и независимых экспертов, вынося за скобки политические противоречия и объединив всех одной целью — искать ответы на традиционный вопрос “что делать?”. Следует также отметить, что BISS был напрочь лишен романтических иллюзий о том, что “Реформум” спровоцирует реформы: дизайн проекта был одновременно достаточно оптимистическим с позиции конца 2013 года, и слишком консервативным с позиции февраля 2017-го. Как уже было сказано, мы были нацелены на широкий диалог о реформах и на создание предложений, и в этом смысле проект сделал многое из возможного, однако полноценная возможность его реализации появилась только сейчас.

Второй риск заключался в том, что мы не были уверены в готовности наших *стейкхолдеров* работать совместно и сомневались в своих собственных силах эффективно модерировать их диалог. Важной предпосылкой для успешной реализации проекта являлась критическая масса конкретных представителей групп интересов, которым было бы, с одной стороны, “не все равно”, и они участвовали бы в “форумах”, а с другой — способных договариваться об общих интересах и приоритетах и генерировать качественные решения. Не имея возможности повлиять на “заказ”, мы, тем не менее, стремились не допустить смыслового крена в “Реформуме”, приводящего к полной эрозии целей проекта и выхолащиванию “диалоговости”. И в подавляющем количестве случаев нам это удалось.

Наконец, мы понимали, что, с одной стороны, мы всегда декларировали невозможность контроля качества создаваемых экспертами предложений, а с другой — что символическая ответственность за созданный контент так или иначе будет на нас. BISS помогал экспертным командам в части редакторских правок, организовывал реер review и создавал пространства, где представители рабочих групп могли получить обратную связь как от *стейкхолдеров*, так и от других экспертов (презентации, круглые столы, форумы), но при этом у нас не было мандата на смысловые правки.

Данный текст структурирован таким образом: следующая глава посвящена 10 основным достижениям проекта “Реформум”, после чего мы рассмотрим приоритеты общества, власти, бизнеса и гражданского общества, кратко очерчивая идентифицированные группами проблемы и решения этих проблем.

## Десять достижений проекта “Реформум”

1. “Реформум” стал экспертным проектом в Беларуси, в основе которого лежала фундаментальная методология определения приоритетов и комплексная система принятия решений. Предварительная подготовка к проекту включала в себя серию социологических и политэкономических исследований. Социологические исследования включали в себя два репрезентативных национальных опроса и две волны качественных интервью, проведенных среди представителей органов власти, бизнеса и гражданского общества (всего шесть исследований). На их основании мы делали выводы о спросе на реформы среди различных групп и о приоритетности желаемых преобразований. Политэкономические исследования включали в себя анализ

конкурентоспособности Беларуси, выявление факторов отставания страны в развитии с точки зрения рейтингов конкурентоспособности, а также подробное изучение государственных программ развития на предмет того, в какой степени они направлены на решение вызовов развития.

2. "Рефорум" стал первым интерактивным, открытым и саморегулирующимся проектом: вместо того, чтобы закладывать в проект жесткие тематические рамки, мы создали механизм принятия решений, дающий группам интересов *carte blanche* на "заказ" для экспертов. Это позволило сделать экспертную работу максимально полезной для "заказчиков". В середине проекта мы корректировали систему принятия решений и усиливали роль Совета, который помогал сформулировать "меню" для "форумов" и разрабатывал технические задания для рабочих групп.
3. Благодаря своему дизайну "Рефорум" вовлек в диалог на тему необходимых для Беларуси реформ рекордное количество участников. В рамках проекта было организовано 30 мероприятий, в том числе презентаций и круглых столов, а также международная конференция "Минск после Риги" [и Белорусский форум "Расширяя горизонты: инвестиции, финансы, развитие"](#).
4. "Рефорум" помог с высокой степенью точности выявить общественный спрос на реформы в Беларуси и представления различных групп (чиновники, представители частного сектора и гражданского общества) о конкретных путях институциональных изменений, необходимых стране.
5. "Рефорум" создал успешный прецедент совместной работы экспертов, аффилированных с независимыми, государственными и бизнес-структурами. Подобная диверсификация экспертов была в большинстве рабочих групп и положительно отразилась на качестве экспертного поля: "Рефорум" стал точкой сборки экспертизы о реформах в Беларуси и триггером роста качества поля.
6. Проект "Рефорум" способствовал организации межсекторального диалога по вопросам развития Беларуси. Так, BISS совместно с Национальным агентством инвестиций и приватизации (НАИП) и частной компанией Юнитер выступил соорганизатором и "донором" основной содержательной части в рамках первого Белорусского форума «Расширяя горизонты: инвестиции, финансы, развитие», который был открыт премьер-министром Беларуси ([www.belarusforum.by](http://www.belarusforum.by)), и на основе которого была подготовлена дорожная карта, направленная правительству.
7. "Рефорум" способствовал тщательной диагностике белорусского экспертного поля, и помог выявить лакуны компетенций и устранить этот дефицит за счет диверсификации экспертов и приглашения внешних консультантов и менторов.
8. Рефорум создал 16 предложений о реформах в различных областях:
  1. Модернизация законодательства и практик в сфере привлечения прямых иностранных инвестиций в Беларусь (далее -- ПИИ);
  2. Модернизация законодательства в сфере образования (в частности — Кодекса об образовании);
  3. Предложения реформ, направленных на улучшение состояния "въездного туризма" (далее -- туризм);
  4. Модернизация законодательства в сфере защиты информационного пространства (далее -- медиабезопасность);
  5. Модернизация норм и практик в сфере расширения добровольного медицинского страхования (далее -- ДМС);
  6. Модернизация законодательства в сфере политики инвалидности (ратификация Конвенции о правах инвалидов Республикой Беларусь);
  7. Модернизация антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции;

8. Модернизация законодательства и практик в сфере защиты частной собственности;
  9. Модернизация законодательства и практик в сфере государственного управления;
  10. Модернизация законодательства и практик в сфере управления государственной собственностью;
  11. Предложения реформ, направленных на инновационное развитие страны (в части IT);
  12. Предложения, направленные на разработку системы мониторинга реформ;
  13. Предложения, направленные на модернизацию законодательства и практик в части регулирования деятельности некоммерческих организаций (включая вопросы СРО и фондов целевого капитала);
- Предложения, направленные на повышение качества **человеческого капитала** за счет:
14. политики по регулированию рынка труда;
  15. образования;
  16. миграционной политики.

Во многих отраслях рабочие группы проекта стали первопроходцами. В частности, предложения по добровольному медицинскому страхованию, мониторингу реформ, инновационному развитию, человеческому капиталу (на стыке рынка труда, образования и миграции) не становились ранее объектом анализа экспертов. Часть тем — туризм, ПИИ, антимонопольное законодательство, концепция о правах людей с инвалидностью — попали в тренд и были включены в реальную повестку дня правительства.

9. "Рефорум" создал [единую базу данных](#) всех предложений и концепций реформ, которые когда-либо разрабатывались независимыми экспертами

10. "Рефорум" заложил фундамент для дальнейшего диалога о реформах и создал новые интеллектуальные продукты. Так, продукт BISS "Мониторинг реформ" будет проводить систематический анализ преобразований в ряде областей регулирования. Созданная в рамках проекта методология подсчета "стоимости" реформ, в свою очередь, поможет аргументировать принятие преобразований, исходя из подсчета их целесообразности.

Очертив основные достижения проекта, перейдем к подробному рассмотрению предложений.

### **Мнение белорусов о реформах и синопсис экспертных предложений**

Для выявления общественного спроса на реформы BISS с помощью компании SATIO проводил две волны национальных опросов. Первый опрос был проведен в марте-апреле 2014 года (1350 респондентов по выборке, репрезентативной структуре населения по региону, типу населенного пункта, полу и возрасту), второй (выборка 1300) — в марте-апреле 2015. Совет проекта "Рефорум" взял на себя функцию по постановке задач для экспертных групп на основе интерпретации полученных данных.

Опрос 2014 года ([http://reforum.info/sites/default/files/attached/BISS\\_SA10\\_2014ru.pdf](http://reforum.info/sites/default/files/attached/BISS_SA10_2014ru.pdf)), как и опрос 2015 года ([http://reforum.info/sites/default/files/attached/BISS\\_Blitz05\\_2015ru.pdf](http://reforum.info/sites/default/files/attached/BISS_Blitz05_2015ru.pdf)) выявили существенный спрос на реформы. По данным первого опроса, 75,6% белорусов считали реформы необходимыми, а 51,1% белорусов декларировали готовность терпеть негативные последствия от реформ. При этом реформы в Беларуси, по мнению значительной части граждан, должны вести к повышению влияния государства в различных сферах (43% - за повышение влияния государства, а 33% - против). Данные национальных опросов демонстрировали большой интерес белорусов к безотлагательному реформированию приоритетных сфер: экономики в целом, системы социального обеспечения, здравоохранения, ЖКХ и транспорта, а также системы государственного управления.

**Приоритет 1. "Прямые иностранные инвестиции"**

**[www.belinstitute.eu](http://www.belinstitute.eu)**

Авторы работы, посвященной проблемам прямых иностранных инвестиций, — Марина Боровко, Евгений Мордасевич и Марина Дымович — выделили 7 основных проблем, препятствующих работе иностранных инвесторов в Беларуси:

1. Разрозненность действий государственных органов в принятии решений о привлечении ПИИ;
2. Отсутствие единства организационной структуры регулирования ПИИ на государственном уровне;
3. Отсутствие гарантий инвестору от изменений правовой среды;
4. Неунифицированность льгот и штрафных санкций для инвесторов;
5. Сложности регулирования прав юридических лиц (инвесторов) на землю;
6. Сложности при разработке и реализации инвестиционных договоров;
7. Отсутствие информации с перечнем наиболее привлекательных для ПИИ товарных позиций.

Основные предложения группы заключаются в следующем:

1. Вернуть стабилизационную оговорку, то есть ввести в законодательство (например, Закон об инвестициях) гарантии прав инвестора при неблагоприятном для него изменении законодательства.
2. Включать оговорки для иностранных инвесторов при государственном регулировании отдельных элементов деятельности коммерческих организаций.
3. Предусмотреть унифицированный порядок применения штрафных санкций за нарушение условий инвестиционных договоров, включая перечень нарушений и существенных нарушений инвестиционного договора, за которые должны применяться штрафные санкции, случаи освобождения от ответственности, случаи применения штрафных санкций при отсутствии вины, предусмотреть зависимость размера санкций от четко очерченных в законе условий (величины ущерба, продолжительности задержки реализации проекта и т.д.).
4. В Декрет № 10 внести пояснения о создании системы предоставления льгот для всех инвесторов либо для конкретно очерченных в законе групп инвесторов (к примеру, занимающихся «зеленой» экономикой или реализующих высокотехнологичные проекты).
5. Принять соответствующие изменения в земельное законодательство в дополнение к уже существующему правовому механизму передачи земельных участков в частную собственность определенной категории инвесторов.
6. Определить периоды (в рамках инвестиционного договора или на законодательном уровне), в которые государственные органы должны предоставлять инвестору информацию о ходе согласования его проекта, осуществлять мониторинг реализации проекта с целью оказания содействия по решению возможных проблемных вопросов.
7. На законодательном уровне определить детальный порядок и основания изъятия земельного участка и расположенных на нем объектов при прекращении инвестиционного проекта; порядок передачи объекта новому инвестору, включая оформление правового титула на земельный участок.
8. Предусмотреть возможность указания международного арбитража как органа, рассматривающего инвестиционный спор.
9. Расширить задачи и функции НАИП в части возможности самостоятельно реализовывать политику приватизации и привлечения прямых иностранных инвестиций.
10. Создать Ассоциацию Белорусского Бизнеса в Европе (АББ), деятельность которой будет направлена на отстаивание и защиту интересов производителей предложенных товаров при выходе и экспорте на рынок ЕС.

**Приоритет 2. Реформирование здравоохранения (в части добровольного медицинского страхования работников)**

Авторы работы: Ирина Точицкая и Александр Автушко-Сикорский, Дарья Урютин, Андрей Елисеев и Елена Артёменко сфокусировались на вопросах добровольного медицинского страхования. В их работе был проведен обзор литературы, дан анализ нормативно-правовой среды и на основании ряда опросов и углубленных интервью выделены факторы, влияющие на развитие добровольного медицинского страхования в Беларуси, как со стороны спроса (население и предприятия), так и со стороны предложения (страховые организации и организации здравоохранения).

Группа выработала два комплекса предложений. Первый опирался на существующую в Беларуси модель и предлагал добавочную модель ДМС, второй касался перехода на дополняющую государственную модель здравоохранения.

#### **Предложения по развитию ДМС в рамках имеющейся модели:**

1. Расширение перечня услуг, оказываемых в рамках ДМС и медицинских организаций, вовлеченных в такого рода программы.
2. Улучшение имиджа коммерческих медицинских центров как поставщиков услуг добровольного медицинского страхования как с точки зрения их набора, так и качества.
3. Активное продвижение ДМС среди предприятий страховыми компаниями.
4. В рамках программ ДМС страховым компаниям необходимо создание общей медицинской карты для пользователей страховки, поскольку ее отсутствие затрудняет передачу информации из одного медицинского учреждения в другое и усложняет взаимодействие с клиентами.
5. Необходимо проводить информационные кампании для повышения осведомленности населения и предприятий о программах добровольного медицинского страхования, предоставляемых ими возможностях, а также их стоимости.
6. Предоставление налоговых льгот для населения и предприятий не является стимулом для покупки полисов ДМС и поэтому его использование не представляется целесообразным.
7. Более активное продвижение ДМС Министерством здравоохранения в повышение уровня его взаимодействия с такими участниками рынка ДМС, как медицинские центры и страховые компании.

#### **Предложения по развитию ДМС в рамках реформирования системы здравоохранения:**

1. Определение степени покрытия государством медицинских услуг и необходимого софинансирования через ДМС или самостоятельно пациентом (например, государство оплачивает только 70% стоимости операции). Определение базового набора медицинских услуг, предоставляемых государством населению, в таком случае за счет ДМС будут оплачиваться не входящие в данный набор услуги, расходы на которые не будут покрываться государственной системой здравоохранения.
2. Регулирование государством страховой премии в рамках дополняющей модели ДМС и установление ее свободно в рамках добавочной, которая также может использоваться для финансирования услуг здравоохранения.
3. Законодательное разрешение деятельности некоммерческих организаций взаимного кредитования, поскольку как показывает международный опыт, именно они являются одними из основных организаций, предлагающих ДМС, в странах, использующих дополняющие модели. Например, во Франции взаимные страховые компании составляют 82% от всех компаний на рынке ДМС, на них приходится 55% оборота рынка. В Беларуси общества взаимного страхования были разрешены до 2007 года. В 2006 году был отменен Декрет о страховании №20 (в нем такие общества указывались), который заменили Декретом №530, а он не содержит положения о данных обществах. В 2007 году статья об обществах взаимного страхования была исключена в том числе из Гражданского кодекса.
4. Разработка механизмов, обеспечивающих доступ малообеспеченных слоев населения к ДМС и медицинской помощи. Например, компенсация расходов на ДМС для данной категории населения или установление для них пониженной страховой премии.
5. Поддержание конкуренции на рынке ДМС. Государству необходимо не допускать монополизации данного вида страхования. Конкуренция на рынке ДМС будет способствовать появлению новых

продуктов и будет оказывать влияние на премию.

## Мнение чиновников о необходимости реформ и синопсис экспертных предложений

Для изучения отношения представителей государства к реформам нами было проведено две волны глубинных качественных интервью — в сентябре 2014 и в октябре-ноябре 2015<sup>3</sup>. По очевидным причинам BISS не имел возможности собрать отдельный “форум” для представителей органов власти и право интерпретировать ответы чиновников и превращать их в приоритеты для рабочих групп стало зоной ответственности Совета проекта. Результаты исследования во многом были парадоксальны.

Так, большинство белорусских чиновников поддерживает необходимость проведения реформ. Мотивация и положительное отношение к реформам государственных служащих могут снизить издержки их внедрения. Необходимость проведения реформ в стране ощущается чиновниками сильнее, чем обществом в целом. Кроме того, в отличие от белорусского общества, чиновники поддерживают необходимость либерализации: большинство респондентов считает, что реформы должны быть направлены на снижение влияния государства и степени государственного контроля. Таким образом, сами регуляторы высказываются за уменьшение сфер и степени регулирования. По мнению чиновников, основным приоритетом является реформирование экономики, в этом они солидарны с бизнесом и населением. На втором месте – реформа системы государственного управления. Однако чиновники слабо ощущают необходимость реформирования системы здравоохранения и социального обеспечения, которые нуждаются в реформах с точки зрения населения. Наименее актуально для чиновников проведение реформ системы охраны окружающей среды, судебной и политической систем, при этом именно политическая система является приоритетной с точки зрения гражданского общества и политической оппозиции. Столь разное видение приоритетов реформ различными заинтересованными сторонами отражает как разницу в ценностных установках различных групп, так и недостаточное развитие общественного диалога. Полные результаты двух исследований можно посмотреть на сайте.

В результате Совет принял два приоритета, удовлетворяя “спрос” опрошенных чиновников. Первый приоритет касался вопросов реформирования госуправления, второй — вопросов повышения эффективности работы госпредприятий. Последнее требует пояснения: в связи с отсутствием политической воли на приватизацию государственных активов рациональным будет хотя бы повышение их эффективности.

---

<sup>3</sup> Первая и вторая волна исследования проводилась Центром социологических и политических исследований БГУ. В опросе приняли участие 50 сотрудников государственных органов. Группы представителей органов власти формировались по трехуровневой системе: республиканский уровень; областной, уровень город/район. Размер выборочной совокупности позволяет зафиксировать ключевые тенденции и закономерности в отношении сотрудников государственных органов к проведению реформ. Основными задачами исследования были оценка общего отношения чиновников к реформам и актуальности их проведения; определение приоритетов и содержания предполагаемых реформ; оценка эффективности взаимодействия заинтересованных сторон.

### Приоритет 3. Вопросы госуправления

Рабочая группа, занимавшаяся проблемами госуправления, состояла из четырех экспертов: Инна Ромашевская, Екатерина Бурак, Евгений Мордосевич и Александр Филиппов и выделила 6 основных проблем:

1. Отсутствие термина «государственное управление» в законодательстве Республики Беларусь (за исключением относящегося к образованию государственных служащих) и связанное с этим отсутствие общих целей, задач и принципов функционирования системы государственного управления.
2. Недостаточная эффективность распределения средств в рамках государственных программ, что способствует лишь частичному достижению заявленных в них общественно-значимых целей, низкое качество разрабатываемых программных документов, приводящее к трудностям в оценке эффективности и результативности выполняемых действий.
3. Отсутствие эффективной системы мотивации государственных служащих, что приводит к снижению престижа государственной службы, высокой мобильности кадров и недостаточной ориентации государственных служащих на достижение социально значимых результатов в своей деятельности.
4. Высокий потенциал системной коррупции (коррупциогенности) в государственном управлении, который не устраняется путем ужесточения наказания за коррупционные преступления и требует принятия комплексных профилактических мер.
5. Недостаточная прозрачность системы государственного управления, в частности, в аспекте доступа к информации о деятельности органов государственного управления. Такое положение дел не дает гражданам возможности полноценно участвовать в оценке работы органов госуправления, анализировать проводимую государством политику и предлагать обоснованные шаги по совершенствованию работы системы управления государством.
6. Недостаточная инклюзивность процессов выработки государственной политики, а также разработки государственных услуг, что снижает уровень гражданского участия общества во всех этапах разработки и реализации государственной политики.

#### Рекомендации группы состояли в следующем:

1. Четко определить в законодательстве понятие «государственное управление», его цели, задачи и функции. В качестве отправной точки можно использовать определения, используемые в ОКЭД.
2. Структурно и функционально разделить государственные органы и организации, ответственные за разработку, реализацию и контроль за реализацией той или иной сферы государственной политики.
3. Повысить требования к разработке государственных программ в соответствии с международными методиками разработки проектных документов.
4. Дальнейшее сокращение госаппарата и эксперименты с перераспределением высвободившихся средств являются бесперспективными для мотивации государственных служащих и повышения качества их работы.
5. Необходимо не только повысить зарплату госслужащим, но и сосредоточиться на разработке четких показателей, по результатам которых начисляются бонусы. В общем виде эта система внедрена в Беларуси, но на практике работает избирательно. Это связано с приматом политизированных оценок деятельности государственных служащих, нечеткостью отдельных критериев, их избыточностью, слабой прозрачностью доходов чиновников, неразвитой антикоррупционной политикой.

6. Монетизировать существующие льготы и привилегии государственных служащих, рассмотреть возможность внедрения элементов долгосрочной системы бонусов.
7. Разработать политику, направленную на снижение коррупциогенности государственного управления в Беларуси как такового.
8. Внести изменения в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в части включения исчерпывающего списка информации, доступ к которой для граждан может быть ограничен.
9. Для реализации принципа бюджетной прозрачности властям рекомендуется предпринять ряд действий, ориентированных как на предоставление данных, так и на повышение фискальной грамотности отдельных профессиональных (например, журналистов) и социальных (молодежи) групп и всего населения в целом.
10. Принять отдельный нормативный правовой акт, регулирующий формат, сроки и ответственность за проведение публичных консультаций по вопросам разработки государственной политики и законодательных актов.
11. Разработать четкие процедуры по привлечению граждан к дизайну и оценке государственных услуг, в особенности те, которые планируется предоставлять в рамках инструментов т.н. «электронного правительства».

#### **Приоритет 4. Модернизация системы управления государственными предприятиями**

Группа, работавшая над вопросами модернизации системы управления госпредприятиями состояла из трех экспертов (Александр Автушко-Сикорский, Екатерина Бурак, Андрей Мирошниченко) и внешнего ментора — Галины Яценко. (<http://reforum.info/node/428>).

Эксперты выделили две корневые проблемы:

1. Отсутствие единого и системного подхода к управлению госактивами и стандартам корпоративного управления государственными предприятиями.
2. Неэффективность существующей модели управления госсобственностью. Деятельность крупных бюджетообразующих предприятий находится под сильным влиянием внешней конъюнктуры рынка, для них характерна низкая гибкость, нежелание рисковать и искать инновационные схемы деятельности. Эффективность работы государственных предприятий значительно уступает эффективности коммерческих предприятий.

#### **Предложения группы:**

1. Осуществить переход Беларуси к централизованной системе управления государственными предприятиями и создать централизованный орган управления государственными активами. Централизованная модель не только позволит создать эффективный институт представителей государства как собственника на госпредприятиях, но и выработать единую модель управления предприятиями. Это позволит реализовывать политику в сфере управления госактивами (наращивание стоимости и продажа госимущества), а также политику в сфере операционного менеджмента через сквозные процессы управления. В свою очередь за министерствами останется функция выработки отраслевой политики, разработки и согласования отраслевых стандартов и нормативов, что повлечет за собой уход от дублирования операционного управления предприятиями.
2. Выработать политику относительно сохранения предприятий в государственной собственности. В соответствии с международной практикой и стандартными рекомендациями международных организаций (ОЭСР, МВФ, Всемирный банк) в государственной собственности должны оставаться предприятия следующих групп:

- инфраструктурные предприятия, обеспечивающие социальные потребности граждан, а также оказывающие такие услуги, которые обладают низкой рентабельностью, но создающие инфраструктуру для других услуг, коммуникаций и т.п.;
- инфраструктурные предприятия, обеспечивающие глобальную конкурентоспособность кластеров или производственных агломераций, расположенных на территории Республики Беларусь – трубопроводы, железнодорожные пути, энергетика и т.п.;
- естественные монополии; предприятия, оказывающие услуги, которые гарантируют реализацию трудовых прав социально не защищенных граждан, например, производственные
- объединения граждан с ограниченными физическими возможностями и т.п.;
- предприятия, обеспечивающие государственную безопасность (производство вооружений и т.д.);
- стратегические предприятия, отраслевые лидеры, образующие региональные кластеры (например, БелАЗ, МТЗ и т.п.) и играющие ключевую роль в развитии региональной экономики.

3. В целях совершенствования системы корпоративного управления государственными предприятиями предлагается усилить объективность и независимость советов директоров и свести к минимуму размытие ролей между собственниками, советом директоров и операционными менеджерами. Для этого следует:

- ввести требование, согласно которому среди членов совета директоров большинство должны составлять лица, не наделенные исполнительными полномочиями;
- разработать систему квалификационных требований (госэкзамен) для лиц, претендующих на занятие места в совете директоров;
- формализовать схемы выплаты вознаграждения и оценки деятельности членов совета и высшего руководства и требовать от предприятий разработать политику выплаты вознаграждений;
- формализовать (или упразднить) процедуру планирования преемственности для членов совета директоров.

4. Укрепить и расширить функцию внутреннего и внешнего аудита посредством создания комитета по аудиту на уровне совета директоров. Комитет по аудиту должен быть сформирован из специалистов по финансовой отчетности и внутреннему контролю и обладать полномочиями по управлению процессом внешнего аудита, осуществлять мониторинг недостатков и являться органом отчетности для подразделения внутреннего аудита.

### **Мнение представителей бизнеса о реформах. Синописис предложений**

Выявление "спроса" на реформы среди представителей частного бизнеса проводилось в две волны. В

первом опросе (сентябрь 2014) приняли участие 50 руководителей и топ-менеджеров малых и средних предприятий, представляющих все регионы Республики Беларусь. Основными задачами исследования были оценка общего отношения предпринимателей к реформам и актуальности их проведения; определение приоритетов и содержания предполагаемых реформ; оценка эффективности взаимодействия заинтересованных сторон. Вторая волна с выборкой того же размера была проведена в октябре-ноябре 2015 года.

В отличие от белорусского общества "в целом", которое считает, что итогом реформ должно стать повышение роли государства, белорусский бизнес понимает под реформами именно дерегулирование. В этом представители бизнес-среды солидарны с представителями гражданского общества и даже госорганов, также выступающими за снижение влияния государства и степени государственного контроля в реформируемых сферах. Наиболее приоритетными для реформирования сферами бизнес называл экономику и систему государственного управления в 2014 году.

В 2015 году предприниматели по-прежнему считали реформу экономики наиболее важной – как для бизнеса как такового (68%), так и для страны в целом (44%). В то же время, когда речь заходит о приоритетности реформ в интересах страны, предприниматели гораздо чаще стали говорить о необходимости проведения реформ государственных институтов: реформы судебной (42% предпринимателей) и политической системы (52%), а также системы государственного управления.

Первый "форум" бизнеса был проведен в рамках проекта в октябре 2014. В нем приняли участие представители бизнес-ассоциаций, экономических и деловых клубов, союзов предпринимателей. В ходе заседания участники обсудили текущее состояние белорусского бизнеса и определили два направления, которые были предложены экспертам для дальнейшей разработки: 1) защита прав собственности 2) экология и бизнес.

Второй "форум" прошел годом позже, и, как и в случае с "форумом" гражданского общества, участникам было предложено учесть мнение Совета проекта по поводу приоритетов. В итоге "форум" утвердил следующие приоритеты: 3) реформа в области антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции, 4) меры, направленные на развитие инновационной экономики (в частности, в аспекте ИТ), 5) меры, направленные на стимулирование отрасли въездного туризма.

При этом из повестки дня проекта "Рефорум" выпала тема "экология и бизнес", это было связано с отсутствием достаточно сильных заявок от экспертных групп. Таким образом, "бизнес" получил 4 собственных приоритета, "совпал" с представителями форума гражданского общества в том, что касается приоритетности реформы рынка труда и законодательного регулирования НКО, а также совпал с мнением представителей государства, которые в вопросах выбирали "госуправление" и управление государственной собственностью в качестве ключевых тем.

### **Приоритет 5. Предложения, направленные на модернизацию законодательства и практик в сфере защиты частной собственности в Республике Беларусь**

Экспертная группа, рассматривающая вопросы модернизации законодательства и практик в сфере защиты частной собственности сделала особый акцент на проблеме внесудебного списания средств и состояла из пяти человек: Максим Знак, Надежда Знак, Анастасия Акулич, Юрий Козиков и Ирина Козикова. Группа идентифицировала серию блоков проблем, связанных с вопросами защиты прав собственности, ключевыми из которых были следующие:

1. Правовое регулирование внесудебного взыскания на средства субъекта по требованию государственных органов.
2. Правовое регулирование внесудебного взыскания через исполнительную надпись нотариуса в интересах третьих лиц.
3. Возможность применения конфискации, национализации, реквизиции к добросовестным собственникам и механизмы компенсации потерь собственника.
4. Проблемы приобретения права собственности в силу приобретательной давности и иные аспекты прав добросовестного владельца.
5. Косвенное ограничение прав собственника при реализации властных полномочий.

Основные рекомендации, предложенные группой и детализированные в тексте исследования, заключались в предложениях:

1. Необходимость предоставить собственнику возможность надлежащей защиты при обращении взыскания на его имущество. В этой связи в специальной части исследования предлагалось подробно рассмотреть случаи обращения внесудебного взыскания на имущество:

- списание денежных средств по инициативе государственных органов со счета субъекта хозяйствования;
- списание денежных средств по инициативе государственных органов со счета дебиторов субъекта хозяйствования;
- внесудебное взыскание на основании исполнительной надписи нотариуса.

2. Необходимость принять меры по недопущению конфискации имущества при отсутствии виновных действий собственника, а в случае изъятия имущества в публичных интересах – обеспечить надлежащую защиту интересов собственника. В связи с этим в работе анализировались:

- случаи конфискации имущества при отсутствии виновных действий собственника;
- механизм компенсации потерь добросовестного собственника при изъятии имущества.

3. Необходимость обратить внимание на отдельные наиболее сложные проблемы, которые требуют изменения закрепленной в законодательных актах концепции либо изменения подходов правоприменителями. В этой связи в специальной части исследования были рассмотрены:

- обеспечение равных прав для субъектов государственной и частной собственности при приобретении права собственности;
- защита добросовестного приобретателя бывшей государственной собственности;
- косвенные ограничения прав собственника и меры по их недопущению.

## **Приоритет 6. Реформы, направленные на совершенствование антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции Республики Беларусь**

Работа «Актуальность реформ, направленных на совершенствование антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции, подготовлена командой практикующих в сфере антимонопольного законодательства юристов с привлечением экономиста и является анализом состояния законодательства о конкуренции Беларуси, степени его гармонизации с законодательством Евразийского экономического союза, эффективности применения мер антимонопольного регулирования и санкций за нарушение законодательства в текущем состоянии экономики Беларуси. В работе группы приняли участие три эксперта: Татьяна Игнатовская, Надежда Хаданович и Наталья Скирко.

1. Несвоевременность принятия новой редакции Закона № 94-3 до запуска работы новым антимонопольным органом. Принятие новой редакции в 2017 году не позволит в дальнейшем оперативно вернуться к изменениям Закона; на сегодняшний день в Законе № 94-3 нет критических ошибок, препятствующих применению Закона; предлагается отнести доработку и внесения проекта Закона не раньше, чем на середину 2017 года.
2. Отсутствие четкого и понятного всем субъектам рынка регламента работы при исполнении функций по защите конкуренции, которое на данный момент не способствует прозрачности работы антимонопольного органа, а, соответственно, на данном этапе является поводом для приведения проанализированных норм в соответствие с функциями и задачами нового антимонопольного органа.
3. Низкая активность по пресечению нарушений антимонопольного законодательства со стороны субъектов хозяйствования.
4. В антимонопольном законодательстве практически всех государств проведение анализа и оценки состояния конкуренции на товарном рынке является обязательным при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрении обращений за согласованием совершения сделок и действий, признаваемых законом экономической концентрацией, при принятии решений о принудительном разделении доминирующих субъектов. В Республике Беларусь на сегодняшний день такой анализ и оценка не проводятся
5. Понятие товарный рынок не используется при ведении Реестра, что само по себе является примером ненадлежащего расширительного и не соответствующего Закону толкованию такого важного понятийного аппарата. Без исправления данной понятийной ошибки в отношении терминологии и порядка определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов единообразное развитие законодательства и практики его применения невозможно
6. Республикой Беларусь исполнены базовые обязательства по закреплению в национальном законодательстве в качестве норм общих принципов конкуренции по ст. 75 Договора о ЕАЭС. Вместе с тем наблюдается недостаточная реализация антимонопольным органом обязательства Республики Беларусь по ч. 7 ст. 75 Договора о ЕАЭС в части информационной открытости в деятельности антимонопольного органа.

Некоторые из рекомендаций группы заключались в следующем:

1. Необходимость изменения общего вектора государственной конкурентной политики, ориентированной на применение антимонопольного законодательства равно и единообразно ко всем субъектам рынка, в том числе к предприятиям с государственной долей собственности и государственным органам.
2. Необходимость проведения мероприятий, направленных на адвокатирувание конкуренции, что должно привести к повышению доверия бизнеса к антимонопольному законодательству, а также развитию надлежащей практики применения антимонопольного законодательства как необходимой и обязательной предпосылки развития товарных рынков и улучшения инвестиционного климата Беларуси;
3. В рамках деятельности нового антимонопольного органа – Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ) – уход от регуляторных функций в отношении потребительского рынка является одной из предстоящих задач как на законодательном, так и на системном уровне.

4. Своевременность инициативы по отказу от ведения реестра, которая должна быть рассмотрена новым антимонопольным органом Беларуси для создания унифицированной практики с государствами ЕАЭС, а также для устранения существующей ошибки в определении доминирования субъекта не на товарном рынке, а применительно к определенной товарной позиции.

5. Повышение информационной открытости деятельности антимонопольного органа (обязательство Беларуси по ч. 7 ст. 75 Договора о Евразийском экономическом союзе) посредством выработки единого прозрачного подхода к разъяснениям законодательства только республиканским антимонопольным органом, привлечению к обсуждению проектов всех принимаемых актов ОКС (представителей бизнес-сообщества), публикации всех разъяснений, текстов принятых по делам решений и т.д.

6. В выявлении отраслевых барьеров важным представляется тесное взаимодействие антимонопольного органа с отраслевыми регуляторами, бизнес-сообществом и отраслевыми бизнес-союзами. При этом подотчетные организации должны быть постепенно выведены из структуры подчинения госорганов.

7. В части совершенствования законодательства об административной ответственности особого внимания заслуживают обсуждение и выработка прозрачного механизма расчета штрафов, что упростит и упорядочит работу судов и положительно скажется на правоприменительной практике в указанной сфере.

8. Заимствование положительного опыта зарубежных стран по вопросам привлечения к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. Так, в практике антимонопольных органов зарубежных стран активно применяется так называемая программа смягчения – программа освобождения от ответственности, которая применяется к лицам, самостоятельно заявившим о наличии нарушения и предпринявшим действия по его прекращению;

9. В отношении уточнения функций нового антимонопольного органа представляется разумным постепенная передача смежных, не являющихся функциями по развитию конкуренции функций и задач в структуру иных государственных органов либо их полное устранение.

### **Приоритет 7. Меры, направленные на улучшение состояния въездного туризма**

Группа, работавшая над вопросами въездного туризма, состояла из четырех экспертов: Марина Боровко, Роман Костицын, Дмитрий Решетников и Александр Тарасенок.

#### **Группа выделила следующие основные проблемы в сфере въездного туризма Беларуси:**

1. Невысокий уровень развития туристской инфраструктуры и недостаточно привлекательные условия для инвестирования в объекты индустрии туризма.
2. Недостаточная развитость механизмов и инструментов государственно-частного партнерства в решении проблем индустрии туризма.
3. Отсутствие единой стратегии развития сферы туризма в Беларуси.
4. Недостаточная известность Беларуси как дестинации в целом и на уровне отдельных регионов, отсутствие привлекательного бренда и эффективного позиционирования с учетом целевых сегментов спроса.
5. Отсутствие четких стратегий развития приоритетных видов внутреннего и въездного туризма (лечебно-оздоровительный, экологический, охотничий, спортивный, экскурсионный, событийный, религиозный, деловой и др.).

6. Отсутствие комплексного подхода к решению вопросов территориального развития туризма, основанных на современных концепциях формирования конкурентоспособных дестинаций, формирования специализированных туристских кластеров и др.
7. Недостаточная поддержка деятельности отечественных туроператоров внутреннего и въездного туризма.
8. Отсутствие необходимого объема достоверных статистических данных организации системных исследований туристского рынка страны, что не позволяет потенциальным инвесторам принимать обоснованные решения об инвестировании проектов.
9. Низкий уровень развития практико-ориентированной системы подготовки туристских кадров.
10. Отсутствие отлаженных и функционирующих на постоянной основе коммуникативных механизмов вовлечения потенциальных генераторов въездного туристического потока в Беларусь.
11. Недостаточно системная межведомственная коммуникация государственных органов по вопросам въездного туризма (упрощение визового режима, регистрация пребывания иностранцев, нулевой консульский сбор для специализированных тургрупп и т.п.).
12. Недостаточное развитие эффективных механизмов коммуникации отечественного турбизнеса с академическим и бизнес-сообществом, ограничивающее возможности делового и научно-академического туризма.
13. Низкая резистентность участников государственно-частного партнерства к коммуникативным барьерам, блокирующим взаимодействие в данной сфере.
14. Недостаточный уровень организации коммуникации с потенциальными инвесторами в сфере въездного туризма.

#### **Рекомендации по совершенствованию развития въездного туризма**

1. Разработка Национальной стратегии развития туризма Республики Беларусь совместными усилиями государственных органов власти, представителей туристического бизнеса и сферы HoReCa, общественных организаций, экспертов.
2. Разработка комплексной стратегии коммуникации по привлечению инвесторов и внедрение в практику эффективных коммуникационных механизмов взаимодействия в сфере развития въездного туризма.
3. Разработка и внедрение на государственном уровне коммуникационных механизмов взаимодействия с крупными международными операторами в сфере туризма, включая операторов по специализированным услугам (например, MICE-туризм), привлечение к разработке экспертов в сфере B2B-коммуникации, создание платформы для B2B-коммуникации с крупными зарубежными туроператорами в сфере экологического, охотничьего, лечебно-оздоровительного, MICE-туризма и др.
4. Разработка детализированного позиционирования Беларуси как уникальной туристской дестинации. При этом следует исходить из личного положительного опыта туристов, посетивших Беларусь, их эмоционального восприятия страны и ее жителей.
5. Разработка стратегии коммуникационного сопровождения приоритетных видов въездного туризма на государственном уровне с учетом передового зарубежного опыта, подключение к их разработке и реализации экспертного сообщества и отечественных туроператоров.
6. Расширение перечня пунктов пропуска и увеличение срока пребывания в рамках безвизового режима граждан государств ЕС и стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), посещающих Беларусь.
7. Упрощение процедуры регистрации иностранных граждан в органах МВД с учетом международного опыта.

8. Внедрение вспомогательных (спутниковых) счетов по туризму в соответствии с рекомендациями ЮНВТО, регулярное проведение маркетинговых исследований туристского рынка Беларуси экспертными группами под эгидой Национального агентства по туризму и обеспечение доступа к ним широкой общественности.

9. Внедрение кластерного подхода в практику планирования и управления региональными туристскими дестинациями на основе косвенной поддержки со стороны государства и на либеральных принципах самоорганизации местного туристского сообщества и кооперации HoReCa, в т.ч. при распределении бюджетного софинансирования инвестиционных проектов учет приоритетов комплексного развития специализированных дестинаций вместо поддержки разобщенных локальных проектов.

### **Приоритет 8. Вопросы инновационного развития и ИТ сектора Беларуси**

Группа, состоящая из четырех экспертов: Александра Автушко-Сикорского, Елены Артёменко, Елены Мурашко, Александра Козлова и ментора — Владимира Басько идентифицировала ряд проблем в своем аналитическом отчете:

1. «Исчерпание» потенциала модели роста аутсорсингового ИТ бизнеса.
2. Замкнутость ИТ-сектора на себя, отсутствие «эффектов перетекания» в другие отрасли.
3. Кадровая проблема, обусловленная факторами демографии и системы образования.
4. Высокие барьеры входа в ПВТ, забюрократизированность его работы.
5. Отсутствие у властей долгосрочной стратегии развития как сектора ИТ, так и сектора инноваций и высоких технологий. Отсюда вытекает проблема неуверенности ИТ и технопредпринимателей в будущих условиях работы и, как следствие, снижение стимулов для развития предприятий и инвестирования.
6. Незрелость целого ряда институтов (и соответствующего законодательства), способствующих развитию сектора ИТ и высоких технологий: венчурных фондов, стартап-инкубаторов, и т.д.
7. Ряд законодательных ограничений, крайне негативно влияющих конкретно на перспективы развития отдельных форм ИТ-бизнеса в Беларуси, а также на бизнес-климат в Беларуси в целом.

#### **Предложенные решения касались следующих пакетов мер:**

В области работы Парка высоких технологий:

1. Пересмотреть решение об отмене налоговых льгот для компаний-резидентов ПВТ после 2020 года.
2. Повысить предсказуемость и стабильность условий работы компаний ПВТ.
3. Снизить уровень забюрократизированности процедур при вынесении решения о приеме компании в резиденты ПВТ.
4. Расширить перечень условий, на основе которых компании могут стать резидентами ПВТ, сделав его гибче и/или мягче.

В области правовой реформы и правоприменительной практики:

- 1) Проведение реформы в области реформирования законодательства для упрощения документооборота и регулирования внешнеэкономической деятельности при работе с иностранными клиентами.

- 2) Реформа в области законодательства, регулирующего налогообложение на доходы иностранных организаций
- 3) Реформа в области уплаты оборотных налогов.
- 4) Широкомасштабная реформа в области корпоративного права, в области реформы трудового права.
- 5) Общая реформа трудового права.
  - б) Правовая реформа и реформа правоприменительной практики в области административного и уголовного права в части вопросов НЗП, уклонения от уплаты налогов.

#### **В области развития в Беларуси национальной инновационной системы:**

- 1) Проведение исследований, необходимых для понимания путей повышения эффективности НИС в Беларуси.
- 2) Создание общественно-консультативного совета по проблемам развития НИС и инноваций в Беларуси, который бы включал в себя представителей профильного бизнеса, экспертного сообщества и государства.
- 3) Реформа институциональной среды национальной системы. Разработка законодательства и институциональной среды поддержки ИТ-компаний, стартапов и технопредпринимателей.
- 4) Реформа НИС для создания позитивных «эффектов перетекания» и формирования эффективной НИС на основе странового ИТ-кластера.

#### **Мнение представителей третьего сектора о реформах**

Выявление спроса на реформы среди представителей гражданского общества осуществлялось путем двух волн качественных интервью среди представителей этой группы. Первая волна исследования охватила представителей 101 организации третьего сектора и политической оппозиции (далее в тексте - ГО) и проводилась в феврале-марте 2014 года. Предметом данного исследования является отношение представителей ГО к проведению реформ в нашей стране. Вторая волна исследований охватила представителей 88 организаций (охрана природы, благотворительность, культура и просвещение, правозащитные организации, профсоюзы и сетевые организации) и политических партий в Минске и регионах.

Результаты первой волны исследований ([http://reformum.info/sites/default/files/attached/BISS\\_SA11\\_2014ru.pdf](http://reformum.info/sites/default/files/attached/BISS_SA11_2014ru.pdf)) выявили очевидно более либеральные взгляды представителей этой группы, нежели чем среди общества в целом: реформы должны быть направлены на снижение роли государства (91.1 процент респондентов).

Для определения приоритета реформирования были использованы средние значения позиций-приоритетов. По показателям средних значений позиций различных сфер также можно говорить о том, что для представителей гражданского общества интересы организации и страны в целом близки. Основными приоритетами оставались сферы политики и экономики, далее следовали образование, судебная система, социальное обеспечение и здравоохранение, и последние позиции занимают ЖКХ, транспорт и охрана окружающей среды.

Вторая волна опросов, проведенная в декабре 2015 года ([http://reformum.info/sites/default/files/attached/BISS\\_SA03\\_2016ru.pdf](http://reformum.info/sites/default/files/attached/BISS_SA03_2016ru.pdf)), выявила менее выраженное лидерство необходимости политической реформы при росте приоритетов экономических реформ. В 2014 г. 59% представителей организаций ставили реформу политической системы на 1-е место по важности. В 2015 г. их доля сократилась до 29% (среди представителей общественных организаций показатель составляет 20%, среди представителей политических партий – 100%). Отчасти это

объясняется некоторыми изменениями в методологии опроса. В 2014 г. среди сфер для реформирования не предлагалась реформа системы госуправления, в 2015 г. 8% представителей третьего сектора ставят ее на 1-е место. Это позволяет предположить, что часть тех, кто предпочитал реформу политической системы, понимали под ней изменения в сфере госуправления.

Вторым важным фактором снижения приоритетности реформ именно политической системы стал экономический кризис. Доля тех представителей гражданского общества, кто ставит на 1-е место реформу экономики, за год возросла с 14% до 20%. Несмотря на это, уровень приоритетности реформы экономики у представителей гражданского общества остается очень низким, по сравнению с представителями бизнеса и чиновниками (68% и 46%, соответственно).

Первый "форум" для представителей гражданского общества был проведен в июле 2014 года и в результате дебатов представители собрания определились с двумя приоритетами: 1) реформа медиасферы и 2) образовательная реформа, в частности подготовка нового Кодекса об образовании в качестве приоритетов, которые были переданы в Совет проекта для постановки задач экспертам группам.

Второй "форум" был проведен в декабре 2015 года. Его основное отличие заключалось в том, что участникам "форума" было предложено меню приоритетов от Совета проекта, право которого принимать решения относительно приоритетов для экспертных команд существенно расширилось в связи с изменением логики проекта<sup>4</sup>. Так, в результате дискуссии "форум" одобрил решение Совета в отношении четырех приоритетов: 3) реформы в сфере регулирования НКО, реформы, направленные на повышение качества человеческого капитала, и находящиеся на стыке 4) проблем образования, 5) миграции и 6) политики в отношении рынка труда.

### **Приоритет 9. Медиасфера (аспект "медиабезопасности")**

В состав группы, работавшей над предложениями в сфере защиты национальной информационной безопасности входили семь экспертов: Олег Авгеев, Андрей Бастунец, Павлюк Быковский, Александр Жук, Алексей Криволап, Ольга Сехович и Михаил Янчук

Группа идентифицировала следующие ключевые проблемы:

1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, в которой декларируется стремление к «обеспечению баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз», исходит из первичности потребностей государства.
6. Абсолютное большинство международных соглашений Республики Беларусь в сфере национальной безопасности (в том числе информационной) заключено с государствами, входящими в СНГ. Европейские механизмы противодействия распространению недостоверной информации трансграничными и иностранными СМИ не используют вследствие неучастия Беларуси в соответствующих международных соглашениях.
7. Меры по защите информационного пространства страны, предусмотренные законодательством, не

---

<sup>4</sup> Причины внесения изменений в проект были связаны с тем, что некоторые приоритеты, выбранные "форумами", оказались с одной стороны, не релевантными условиям проекта и, с другой — с отсутствием экспертов нужной квалификации и заинтересованных сторон, что делало выдвинутые приоритеты нереализуемыми.

влиять на работу в нем ведущих российских медиа (имеющих по ряду причин привилегированное положение в Беларуси).

8. Подавляющее большинство аудитории СМИ отдает предпочтение русскому языку во всех типах информационных источников, что влияет на медиабезопасность страны.
9. Развитие Интернета не изменило ситуацию в сторону защиты информационного пространства Беларуси.
10. Развитию белорусских медиа, которые также могли бы стать «противовесом» российским СМИ, препятствуют как жесткое законодательство страны в сфере выражения мнения, так и недостаточная развитость реального медиарынка.
11. Избыточный контроль за информационным пространством, доступном гражданам Беларуси. Созданы механизмы ограничения доступа к контенту, который рассматривается как нежелательный, во всех СМИ, а также Интернете. При этом ограничительные механизмы не соответствуют обязательствам Беларуси в области свободы слова и не в достаточной мере использованы для защиты национальных интересов страны от внешних угроз.

В качестве концептуальной основы и первоочередной задачи правового регулирования в сфере обеспечения информационной безопасности группа предлагает следующее:

1. Отказаться от ориентации на “удовлетворение потребностей” государства в ущерб правам и свободам граждан.
2. Поощрять плюрализм мнений и многообразие контента СМИ.
3. Способствовать развитию национальной культуры, поощрять развитие белорусскоязычных медиа.
4. Способствовать межкультурному и межконфессиональному диалогу, пропагандировать терпимость, оказывать поддержку развитию инициатив в традиционных СМИ и Интернете, посвященных борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью.
5. Обеспечить соблюдение положений Международного пакта о гражданских и политических правах и других международно-правовых обязательств государства.
6. Соблюдать Сиракузские принципы ООН толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах при принятии решений об ограничении свободы выражения мнения и права на распространение информации, в том числе в отношении иностранных СМИ.
7. Использовать механизмы ограничения распространения незаконного контента, предусмотренные международными договорами.
8. Государственным органам различных уровней учитывать принцип многовекторности внешней политики Беларуси при заключении международных соглашений в сфере национальной безопасности (в т.ч. информационной), а именно -- отказаться от практики заключения подобных соглашений исключительно с государствами, входящими в СНГ.
9. Перейти к практике полноценного общественно-государственного партнерства с организациями гражданского общества для совместного решения национально значимых задач.

### **Приоритет 10. Модернизация законодательства об образовании (в частности— Кодекса об образовании Республики Беларусь)**

В состав группы, работавшей над вопросами модернизации законодательства об образовании, входило пять экспертов: Ольга Крыжановская, Сергей Ветохин, Андрей Лаврухин, Павел Терешкович и Олег Граблевский. Группа идентифицировала 15 основных проблем системы образования:

1. В системе образования Беларуси сложилась авторитарная модель управления с жесткой регламентацией со стороны министерств и иных органов государственного управления образованием.

2. Нормативная правовая база системы образования не предполагает принятия решений по большинству тех вопросов, которые рассматриваются как определяющие автономный статус учреждений образования.
3. Невозможность реального участия обучающихся в управлении учреждением образования.
4. Проблемы сотрудничества между заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). В Кодексе об образовании отсутствует понятие социального партнерства.
5. Существуют достаточно серьезные ограничения для обеспечения реальных механизмов общественной ответственности за качество образования (попечительские советы или подобные им управляющие органы).
6. Система образования в Беларуси не в достаточной мере соответствует потребностям рынка труда.
7. Ряд факторов указывают на необходимость укрепления социального измерения системы образования Беларуси: существует проблема с доступностью образования для лиц пожилого возраста и нетрудоспособного населения. В белорусском образовании не прослеживается тенденция образования на протяжении всей жизни (lifelong learning), а также, Наконец, программа белорусизации (возможность обучаться на белорусском языке) в системе образования за период независимости страны так и не была развернута в полной мере.
8. Существуют тенденции игнорирования международного опыта: белорусская модель высшего образования принципиально расходится с целями, ценностями и основными направлениями политики Европейского пространства высшего образования (ЕПВО - European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA).
9. Не проведена полноценная гармонизация архитектуры высшего образования в соответствие с Болонской 3-хступенчатой моделью (бакалавриат – магистратура – докторантура). В Беларуси искусственно создана двухступенчатая система высшего образования, отмечается неразвитость 2-го цикла высшего образования (магистратуры). Программы 3-го цикла (аспирантура, докторантура) остаются за пределами архитектуры высшего образования (сформированы как административная вертикаль, подотчетная Президенту).
10. Система гарантии (контроля) качества образования не соответствует европейским и международным подходам и недостаточно эффективна.
11. Невозможность признания результатов обучения по программам обмена из-за несопоставимости образовательных программ и систем оценки знаний. Белорусская высшая школа пока не использует существующие в ЕПВО (ENQA) инструменты, способствующие прозрачности и взаимному признанию степеней, такие, как Европейская система перевода и накопления кредитов (European Credit Transfer and Accumulation System - ECTS), Приложение к диплому (Diploma Supplement - DS).
12. Белорусское законодательство не гарантирует свободу мысли, мнений, высказываний, ассоциаций, передвижений и преподавания ни академическому персоналу, ни учащимся и студентам.
13. Несмотря на то, что Кодекс об образовании включает понятие «международной мобильности», свобода передвижения преподавателей и обучающихся ограничена громоздкими, зачастую политически мотивированными процедурами получения разрешения на поездки за границу.

14. Инфраструктура высшей школы Беларуси слабо интегрирована в инновационную систему республики, несмотря на то, что на современном этапе от успешности модернизации исследовательских образовательных программ и университетской науки во многом зависит успешность модернизации высшего образования, повышение его конкурентоспособности на региональном и глобальном рынке образовательных услуг.

15. Недостаточное финансирование системы образования. За последние годы бюджетная поддержка образования сократилась более чем на 20%.

Экспертная группа предложила решения всех идентифицированных проблем, предложив детальную проработку Кодекса об образовании. Так как созданные предложения в высшей степени детализированы, а их перечисление займет слишком много места, ограничимся ссылкой на policy-paper группы и приложения к ней.

### **Приоритет 11. Модернизация законодательства в сфере правового регулирования некоммерческих организаций (далее— НКО)**

Экспертная группа по проблемам модернизации правового регулирования НКО включала в себя трех экспертов: Ирину Лукьянову, Юрия Чаусова и Ольгу Смолянко. Группе было предложено, помимо анализа состояния регулирования НКО и поиска вариантов решений, проработать целесообразность развитие саморегулируемых организаций в Беларуси, а также, фондов целевого капитала некоммерческих организаций.

Основные проблемы, идентифицированные группой заключаются в следующем:

1. Порядок государственной регистрации общественных объединений, партий, их организационных структур, а также фондов является сложным и обременительным, оставляет возможность для произвольного отказа в регистрации любой создаваемой организации.
2. Установлен запрет на деятельность различных форм НКО без регистрации, за нарушение которого статьей 1931 Уголовного кодекса предусмотрено уголовное наказание до двух лет заключения. Венецианская комиссия (Европейская комиссия за демократию через право — консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы) признала наличие данной статьи нарушением международных стандартов свободы ассоциации.
3. Законодательство устанавливает существенные ограничения для получения НКО финансирования как из внутренних, так и из зарубежных источников.
4. Существенно ограничено право НКО на проведение мирных собраний, а также свобода выражения мнения.
5. Разрешительная система предварительной регистрации иностранной безвозмездной помощи.
6. Отсутствие минимального размера иностранной помощи, не требующего регистрации.
7. Установление перечня целей, на которые может быть получена иностранная безвозмездная помощь.
8. Установление запрета на получение иностранной безвозмездной помощи для проведения семинаров и других форм агитационно-массовой работы среди населения.
9. Нечеткое регулирование вопроса освобождения от налога на прибыль иностранной безвозмездной помощи.
10. Необходимость предоставления заключений государственных органов для регистрации помощи.
11. Невозможность регистрации долгосрочного проекта (за исключением гуманитарных программ).
12. Отсутствие законодательно установленных сроков регистрации иностранной безвозмездной помощи, претендующих на освобождение от налогов.
13. Требования о детализации планов целевого использования (распределения) иностранной безвозмездной помощи.
14. Необходимость согласования с Департаментом по гуманитарной деятельности целей

использования полученной в виде имущества помощи после окончания проекта.

15. Законодательство относит к иностранной безвозмездной помощи взносы тех членов и учредителей, зарегистрированных в Беларуси НКО, которые постоянно не проживают в Республике Беларусь либо не являются белорусскими юридическими лицами.
16. Действующее законодательство не содержит четкого разграничения понятий «иностранная безвозмездная помощь» и «международная техническая помощь»

Некоторые предложения группы заключались в следующем:

1. Отменить уголовную ответственность за организацию и участие в деятельности незарегистрированных организаций (исключить из Уголовного кодекса ст. 1931), а также отменить запрет на деятельность незарегистрированных объединений, устранив соответствующие нормы из статьи 7 Закона Республики Беларусь "Об общественных объединениях".
2. Упростить процедуру регистрации политических партий и иных общественных объединений, фондов, ввести четкий и конкретный перечень оснований для неосуществления их регистрации (непредставление всех требуемых документов, предоставление их не в тот орган, несоответствие установленным законом критериям для создания организации).
3. Уровнять все общественные объединения в возможности осуществлять деятельность на всей территории страны (отменить деление общественных объединений на местные, республиканские и международные путем внесения соответствующих изменений в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях»).
4. Законодательно закрепить четкие и ясные основания для вынесения решения о ликвидации некоммерческих организаций в судебном порядке: в связи с осуществлением деятельности, прямо запрещенной Конституцией либо законом (за исключением фондов, которые могут ликвидироваться в судебном порядке по заявлению учредителей) (путем внесения изменений в соответствующие нормативные акты).
5. Расширить и законодательно закрепить институциональные механизмы консультаций и партнерства между государственными органами и организациями гражданского общества, практику обсуждения с организациями гражданского общества проектов нормативно-правовых актов, затрагивающих их интересы.
6. Дать четкое определение культурно-массовому мероприятию в соответствии с Законом Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь». Исключить из сферы действия закона учредительные мероприятия, проводимые для создания общественных объединений.
7. Предусмотреть облегченный порядок ведения делопроизводства, выполнения требований по охране труда для некоммерческих организаций (юридических лиц негосударственной формы собственности), не осуществляющих предпринимательскую (производственную, строительную, ремонтную) деятельность, со средней численностью работников до 15 человек за календарный год включительно.
8. В связи с отсутствием в законодательстве Республики Беларусь понятия «республиканские средства массовой информации» изменить норму Постановления Министерства юстиции Республики Беларусь от 3 августа 2005 г. No 43 «О порядке опубликования и составе сведений, подлежащих отражению в отчете по использованию фондом своего имущества» об обязательном опубликовании фондами соответствующих сведений в республиканских средствах массовой информации.

9. Исключить возможность осуществления проверок общественных объединений на соответствие деятельности требованиям законодательства регистрирующими органами (исключить соответствующие нормы из статьи 24 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях»).

В части законодательства о финансовой деятельности НКО по мнению группы требуется:

10. Разработать четкий и ясный понятийный аппарат относительно безвозмездно получаемых некоммерческими организациями денежных средств и иного имущества.

11. Отменить Указ № 300 с сохранением (при необходимости) регулирования со стороны Совета Министров Республики Беларусь в отношении государственных организаций в случае безвозмездной передачи ими имущества иным лицам в виде безвозмездной помощи.

12. Разработать и опубликовать рекомендации компетентных органов относительно проведения благотворительных аукционов.

13. Определить в законодательстве о проведении лотерей (Указе Президента Республики Беларусь от 4 мая 2007г. №209 «О лотерейной деятельности на территории Республики Беларусь») понятие «благотворительная лотерея».

14. Исключить из Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (ст. 20) запрет на право общественных объединений самостоятельно осуществлять предпринимательскую деятельность.

15. Внести изменения в законодательство о государственном социальном заказе с целью обеспечения доступа к данному механизму широкого круга некоммерческих организаций, учитывая при разработке изменений предложения заинтересованных лиц.

16. Разработать с участием некоммерческих организаций и принять закон о взаимодействии государственных органов и некоммерческих организаций. Включить в данный закон положения о недискриминационной и открытой системе финансирования некоммерческих организаций из государственного бюджета на конкурсной основе, предусматривающую публикацию данных об объемах государственной поддержки, а также отчетов организаций-получателей по ее использованию.

17. Исключить из Закона Республики Беларусь от 30 июня 2014 г. № 165-3 «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» (ст. 7) норму о возможности оценки лицом, осуществляющим финансовую операцию, соответствия финансовой операции целям некоммерческой организации, видам и (или) характеру ее деятельности.

18. Поэтапно отказаться от системы регистрации иностранной безвозмездной помощи, заменив на данном этапе разрешительный принцип регистрации на заявительный, при котором регистрирующий орган будет осуществлять лишь проверку наличия всех требуемых документов и фиксировать сведения о поступившей иностранной безвозмездной помощи, при этом предусмотреть закрытый перечень оснований для неосуществления регистрации.

19. Исключить из законодательства перечень целей, на которые может выделяться иностранная безвозмездная помощь, оставляя запрет на выделение иностранной безвозмездной помощи в целях использования для подготовки и проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики, организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления и распространения агитационных материалов, а также для политической работы среди населения.

20. Разработать особый порядок отчетности для некоммерческих организаций, доход которых превышает определенный предел, в котором будет указываться информация и т. предоставленной безвозмездной помощи, в том числе иностранной.

В части совершенствования налогообложения НКО и бухгалтерского учета НКО целесообразным является:

21. Определить в законодательстве Республики Беларусь понятие «благотворительная организация».

22. Расширить круг лиц, оказание безвозмездной спонсорской помощи которым позволит коммерческим организациям применять льготы по налогу на прибыль в соответствии с п. 1.2 ст. 140 НКРБ, включив в них некоммерческие организации, целью деятельности которых является благотворительность.

23. Увеличить размер освобождаемых от подоходного налога средств, получаемых физическими лицами от организаций, не являющихся основным местом работы и (или) расширить применение полного освобождения доходов, полученных от некоммерческих организаций, для отдельных категорий граждан.

24. Полностью освободить от уплаты подоходного налога:

- все виды доходов, получаемые ветеранами и неработающими пенсионерами от некоммерческих организаций;

- все виды доходов, получаемые физическими лицами, относящимися к малоимущим или членам многодетных семей;

- доходы в виде грантов, стипендий, оплаты стоимости участия, включая транспортные расходы, в выставках, концертах, фестивалях, конкурсах, спортивных состязаниях, конференциях, семинарах и иных образовательных мероприятиях, оплаты стоимости публикации и (или) тиражирования литературных, научных, музыкальных произведений и др. аналогичных доходов.

### **Приоритеты 12-13-14. Предложения о комплексе мер в сфере стимулирования человеческого капитала. Модернизация системы образования, рынка труда и миграционной политики**

Экспертная группа, в которую входили Андрей Лаврухин, Вадим Можейко, Елена Артёменко, Александр Автушко-Сикорский, Наталья Бокун, Анастасия Боброва и Марианна Соколова решала комплексную задачу по выработке предложений в части человеческого капитала. Эксперты работали на "стыке" системы образования, рынка труда и миграционной политики. Группой были идентифицированы следующие проблемы:

1. Выпадение белорусской системы образования из международного контекста (во всех развитых странах мира минимальный срок обучения общему среднему образованию – 12 лет), сокращение и упрощение учебных программ, а также снижение уровня образованности школьников в силу 11-летнего обучения (с 2008г.).
2. Ресурсоемкость, экономическая неэффективность и низкая адаптивность к изменяющимся социальным условиям системы общеобразовательных учреждений.
3. Сметная система финансирования общеобразовательных учреждений снижает уровень ответственности администрации.

4. Низкая зарплата учителей и институт распределения инициируют отток высококвалифицированных кадров и способствуют “текучке” кадров.
5. Отсутствие регулярного мониторинга результатов образования на основе релевантных международным стандартам инструментов и процедур измерения качества (например, таких, как PISA).
6. В области актуальной политики в сфере среднего образования (МСКО 1-3): низкие целевые показатели; несбалансированные задачи в области оптимизации системы учреждений среднего образования; отсутствие качественной методологии и методики проведения оценки качества среднего образования; низкая релевантность применяемых мер и ожидаемых результатов.
7. Отсутствие Национальной системы квалификаций (НСК), Национальной рамки квалификаций (НРК) и дефицит компетентностного подхода как рамочных условий, необходимых для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.
8. Низкий удельный вес обучающихся в учреждениях 4-го и 5-го уровней образования МСКО (среднее специальное и профессионально-техническое образование).
9. Выпадение уровня среднего специального образования (ССО) из системы высшего образования и искусственное занижение статуса (престижа) ССО в обществе.
10. Перегруженность общеобразовательными предметами, неэффективное использование ресурсов, отток высококвалифицированных педагогических работников в учреждениях профессионально-технического образования (ПТО) и ССО.
11. Фундаментальное недоверие к человеческому капиталу как фактору успеха инноваций в производственной сфере.
12. В сфере актуальной политики в сфере ССО и ПТО (МСКО 4-5): крайне низкие темпы развития НСК и НРК Республики Беларусь как рамочного условия, необходимого для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда в сфере профессионально-технического и среднего специального образования
13. Недостаточный объем финансирования высшего образования (МСКО 6-8).
14. Несоответствие терминологии методик расчета трудоустраиваемости выпускников международным стандартам.
15. Неэффективность и непрозрачность моделей прогнозирования потребности в трудовых ресурсах и формирования контрольных цифр приема в учреждениях ССО, ПТО и высшего образования.
16. Квалификационное (вертикальное) несоответствие (несоответствие между уровнем образования или навыков выпускников и уровнем образования или навыков, требуемых от них на работе).
17. Диктат образовательных стандартов, дефицит институциональной автономии и неразвитость социального партнёрства.
18. Неэффективность работы института профессиональной ориентации.
19. Дефицит практикоориентированных учебных программ и программ обучения на рабочем месте.
20. Несоответствие современной философии высшего образования lifelong learning (образование на протяжении всей жизни).
21. Неразвитость инклюзивного образования.
22. Деградация исследовательской компоненты высшего образования и вузовской науки, дефицит инновационных образовательных технологий.
23. Неравномерное территориальное распределение образовательных и научных учреждений, затруднённая академическая и научная миграция.

## 24. Отрицательное сальдо академической миграции.

## В сфере рынка труда

1. Государственное регулирование рынка труда в Беларуси не основана на комплексном анализе динамики спроса-предложения рабочей силы, занятости, безработицы; отсутствует эффективная модель рынка труда (РТ), позволяющая увязать качество труда, спрос на высококвалифицированную рабочую силу и его цену, уровень занятости и уровень доходов, уровень занятости и стимулирование производства конкурентоспособной продукции.
2. Рынок труда не является эффективным, в определенной мере деформирован, о чем свидетельствуют процессы сверхзанятости, заниженная величина заработной платы, наличие неэффективных рабочих мест, дисбаланс спроса – предложения рабочей силы, снижение мотивации к труду, отток квалифицированных кадров в ближнее и дальнее зарубежье и т.д.<sup>5</sup>
3. Заработная плата, как основной экономический регулятор спроса-предложения рабочей силы, не действует, при этом величина заработной платы слабо дифференцирована по сферам приложения рабочей силы.
4. Уровень пособия по безработице чрезвычайно низкий (25% бюджета прожиточного минимума), объемы финансирования системы защиты от безработицы недостаточны (в 2015 г. - 0,04% от ВВП).
5. В сфере регулирования миграционных процессов
  1. Низкий уровень дохода главный фактор выталкивания кадров из страны.
  6. Действующие нормативно-правовые акты не имеют общей концептуальной основы, что не позволяет корректно расставить акценты в отношении миграционной политики с учетом стадий миграционного процесса (формирование миграционного намерения, само перемещение, адаптация на новом месте) и дифференциации политики по категориям населения.
  7. Низкий уровень дифференциации заработной платы по уровням образования, профессиям, квалификации, видам деятельности выступает антистимулом для роста мобильности внутри страны и между сферами и видами деятельности, но вместе с тем является стимулом для выезда за рубеж в поисках более высокой оплаты труда наиболее активных, квалифицированных и образованных граждан.
1. Территориальная неравномерность размещения трудовых ресурсов в стране и их низкая мобильность выступают основными факторами трудоизбыточности в одних регионах и дефицита кадров в других, а также дисбаланса профессионально-квалификационной структуры локальных рынков труда.
8. Несовершенство политики в отношении молодых специалистов, которые только занимаются поиском работы или работают всего несколько лет после учебы, наряду с активным привлечением таковых из-за рубежа, приводит к оттоку перспективных врачей, ученых, инженеров, программистов и т.д.

---

<sup>5</sup> См., например: Вашенвич Е., Зайцева, О. Сущность, формы, масштабы и регулирование// Экономический журнал. 2015 № 3. С. 129-14; Акулова, М., Кирхнер, Р., Штманович Г. Тенденции и текущие вызовы на рынке труда. Доступно через: [http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/PP\\_17\\_rus\\_Akulava.pdf](http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/PP_17_rus_Akulava.pdf)

2. В миграционной политике делается упор на привлечение иностранных граждан и слабо разработан механизм удержания молодых, образованных и активных граждан Беларуси. При этом отсутствуют меры, направленные на использование позитивных следствий миграции.
9. Не определены размеры реальных потребностей в привлечении иностранной рабочей силы, увязанные с перспективами социально-экономического развития страны.

Экспертная группа предложила следующие рекомендации. Для «синхронизации» рынка труда и образовательных услуг необходимы:

1. Гармонизация терминологии в сфере образования и труда по безработице, занятости и трудоустраиваемости населения с международными стандартами (в контексте вступления в Болонский процесс и требований Дорожной карты).
3. Увеличение сроков получения общего среднего образования (уровень МСКО 1-3) до 12 лет.
4. Рациональная оптимизация численности общеобразовательных учреждений, повышение их экономической эффективности и адаптивности к изменяющимся социальным условиям путём расширения финансовой автономии, введения новых моделей финансирования, позитивной мотивации высококвалифицированных кадров
5. Разработка Дорожной карты вхождения Беларуси в Programme for International Student Assessment (PISA) к 2018, на основе которой станет возможен регулярный мониторинг результатов образования релевантными международным стандартам инструментами и процедурами измерения качества полученного образования.
6. Создание Дорожной карты процесса подготовки, апробации и внедрения новых профессиональных профилей и квалификаций для НСК и НПК как необходимых рамочных условий для полноценного согласования образовательных и профессиональных стандартов, рынка образования и рынка труда.
7. Рациональная, стратегически продуманная оптимизация численности учреждений ПТО и ССО, подготовка программы развития частного сектора профессионально-технического и специального образования, интенсификации международного сотрудничества ПТО и ССО с целью ознакомления, заимствования и внедрения в белорусскую белорусскую систему профессионально-технического и специального образования лучших мировых практик в этой сфере.
8. Разработка модели интеграции ССО в систему высшего образования путём создания образовательных учреждений нового типа («Корпоративный вуз»), осуществляющих образование по прикладным, практикоориентированным (дуальным) программам, с короткими сроками обучения и разной формой финансирования (государственной, частной, частно-государственной).
9. Разработка модели мониторинга доходов и карьерных траекторий выпускников учреждений образования, подготовка проекта независимого рейтингового агентства, осуществляющего регулярный мониторинг, анализ и рейтингование учреждений образования на основе опросов работодателей и студентов.
10. Модернизация системы непрерывной профессиональной ориентации как ключевого инструмента образовательной политики в сфере трудоустраиваемости выпускников.
11. Внесение правок в Кодекс об образовании, расширяющих права и возможности работодателей, содействующих более активному и широкому их вовлечению в процесс формирования образовательной политики на всех стадиях (от дескрипций квалификаций, до выпускных экзаменов, практик и трудоустройства).
12. Подготовка пакета мер и инструментов по развитию исследовательской компоненты высшего образования и развития инновационного кластера образования и науки: университеты нового типа («Исследовательский вуз»), исследовательские подразделения вузов (Центры, Лаборатории и др.), «Центры трансфера инноваций», Центры дистанционных образовательных программ и др.

13. Совершенствование социального измерения образования на основе современной философии lifelong learning, интеграции инклюзивного образования и реализации Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса.
14. Разработка Программы развития региональных центров образования и науки, а также пакета инструментов и мер, позволяющих повысить привлекательность образовательной и научно-исследовательской работы в регионах, поощряющих внутривосточную академическую и научную мобильность, развивающих внутривосточную конкуренцию академических и научных учреждений и сообществ.
15. Предоставление рекомендаций для согласования действий в рамках выполнения требований Дорожной карты имплементации положений Болонского процесса и реализации реформ в национальной системе образования Республики Беларусь.
16. Разработка концепции эффективного регулирования рынка труда, сочетающую влияние внешних факторов с программами социально-экономического развития
17. Разработка эффективной модели трудовых отношений, ориентированной на развитие человеческого капитала и тесно связанной с программами социально-экономического развития, демографической безопасности, миграционной политикой, совершенствованием системы образования.

Рамочные основы реформирования политики в отношении миграции в контексте активизации положительного национального человеческого капитала, включают разработку рекомендаций для:

- 1) создания специализированного органа, обеспечивающего информационно-аналитическую и мониторинговую поддержку регулирования трудовой мобильности;
- 2) построения модели комплексного аудита миграционной политики;
- 3) формирования концептуальных основ политики в отношении внутренней и внешней трудовой миграции, которая должна, как минимум:
  - основываться на понимании того, что глобальный миграционный обмен является источником экономического роста как на макро, мезо и микроуровнях;
  - концентрироваться на минимизации незаконной миграции и развитии различных видов миграции;
  - ориентироваться на развитие человеческого потенциала;
  - связываться с мерами политики в отношении регулирования рынка труда и совершенствования системы образования;
  - учитывать внешнюю и внутреннюю миграции, а также фазы реэмиграционного цикла: отъезд работника из страны, пребывание за границей и возвращение на родину;
  - координироваться с мерами регулирования в рамках Евразийской миграционной системы и глобальной экономической миграции и рекомендациями Европейской Комиссии относительно глобальных подходов к миграции и мобильности (The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)).

## Приоритет 15. Политика инвалидности

Группа, в составе Т.Анушкевич, С. Дроздовского, О. Лихачева идентифицировала следующие проблемы:

Отсутствие нормативного закрепления ответственности по координации политики в сфере инвалидности за каким-либо из органов государственного управления. Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов, не в состоянии исполнять роль координатора политики, не является независимым институтом по контролю за выполнением политики в сфере

инвалидности.

1. Отсутствует прецедентная судебная практика в отношении защиты от дискриминации лиц с инвалидностью.
12. В системе белорусского права отсутствует определение дискриминации по признаку инвалидности, также отсутствуют общий запрет дискриминации; определение дискриминации; правовые механизмы защиты от дискриминации; меры ответственности.
13. Трудовое законодательство Беларуси содержит дискриминационную обязанность человека с инвалидностью представлять нанимателю дополнительные разрешающие документы (трудовые рекомендации).
14. Отсутствует четко прописанный механизм реализации человеком с инвалидностью права отказаться от ИПРИ в целом или отдельных частей. Позиция Конституционного Суда<sup>6</sup> Республики Беларусь не вносит ясность в данный вопрос.
15. Отсутствие индивидуального подхода в решении вопроса о продолжительности срока адаптации инвалидов к трудовой деятельности. Не учтен тот фактор, что время уходит не столько на адаптацию к трудовой деятельности как таковую, сколько на «адаптацию» к рабочему месту, коллективу, приобретение навыков взаимодействия с окружающими, на знакомство с производственными особенностями.
16. В трудовом праве не предусмотрен отказ для людей с инвалидностью 1 и 2 группы от установленной фактически «принудительно» сокращенной продолжительности рабочего времени (не более 35 часов в неделю).
17. Отсутствуют меры дополнительного стимулирования нанимателей при приеме на работу людей с инвалидностью, включая тех, кто не способен на равных конкурировать на открытом рынке труда, а также имеющих инвалидность 1 и 2 группы (ввиду установленной законодателем нормы, что оплата труда для этой категории лиц осуществляется в размере, равном полному рабочему дню, несмотря на фактическую занятость продолжительностью не более 7 часов).
18. Отдельным категориям людей с инвалидностью (включая заболевания и повреждения конечностей) разрешено иметь водительское удостоверение, однако запрещено осуществлять перевозку пассажиров в установленном законодательством порядке («без найма на работу»). Такая норма носит дискриминационное ограничение, так как не имеет разумного обоснования. Ситуация усугубляется тем, что законодательством установлено, что «вопрос о допуске к управлению решается индивидуально в зависимости от заключения организации здравоохранения». Ввиду отсутствия альтернативных экспертных негосударственных институций, процесс обжалования принятого решения априори не может являться эффективным.
19. Отсутствуют в национальном праве термин «социальное предприятие», имеющее основной целью не извлечение прибыли, а содействие в реализации людьми с инвалидностью права на труд, а также правовые основы придания статуса таким предприятиям и порядок их функционирования.
20. Одной из целей бронирования является обеспечение равенства возможностей и устранение структурных препятствий, с которыми сталкиваются отдельные категории людей с инвалидностью.

---

<sup>6</sup> Решение от 10.07.2009 года № P-358/2009

Подобные меры не предусматривают учет индивидуальных потребностей и особенностей человека.

21. Для лиц, проживающих в психоневрологических интернатах и признанных недееспособными, ввиду правового статуса возникают вопросы в части добровольного принятия решения о выполнении тех или иных обязанностей, участия в трудовой реабилитации.
22. Большая часть административных зданий (в том числе зданий потенциальных нанимателей) не приспособлена (отсутствие безбарьерной доступной среды, а также разумных приспособлений в каждом отдельном случае) для осуществления трудовой деятельности людей с сенсорными нарушениями, а также с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

#### **Рекомендации группы:**

1. Разработать рамочное антидискриминационное законодательство по защите прав людей с инвалидностью, запрещению дискриминации и защиты от нее.
2. Разработать механизм отказа от ИПРИ.
3. Развитие системы льготирования по налогообложению в отношении организаций, активно использующих труд людей с инвалидностью (не только в случаях более 50% от общего числа работников). Перейти к системе персонального учета работников с инвалидностью и пропорционального поощрения нанимателя в виде льгот при налогообложении. Предлагается использовать модель обязанности трудоустройства квоты работников с инвалидностью не менее 1 го для предприятий со штатом менее 20 человек, и далее не менее 1%.
4. Введение должности специалиста (тьютора) по сопровождению при осуществлении трудовой деятельности людьми с инвалидностью, как до момента трудоустройства, так и на период ориентации и адаптации его на предприятии/организации.
5. Отменить запрещающий характер трудовых рекомендаций при составлении ИПРИ, осуществить пересмотр стандартного перечня специальностей, по которым обратившийся вправе работать; переориентирование МРЭК (при составлении ИПРИ) на потенциальные возможности человека с инвалидностью, а не на его ограничения.
6. Пересмотр законодательства Беларуси по вопросу организации адаптации к трудовой деятельности в части ограничений в ее продолжительности.
7. Уточнение действующих правовых норм относительно противопоказаний к управлению транспортным средством.
8. Пересмотр действующего законодательства, регулирующего вопросы ограничений для исполнения служебных обязанностей на государственной службе.
9. Разработка законодательства, регулирующего вопросы создания и рамочные основы функционирования деятельности социальных предприятий.

#### **Приоритет 16. Система мониторинга реформ**

Последний "приоритет" проекта "Рефорум" заключался в создании регулярного аналитического продукта, направленного на выявление трендов и описание процессов институциональных изменений. Идея этого продукта возникла после того, как мы начали получать первые результаты от рабочих групп и столкнулись с дефицитом актуальной информации о реальных процессах, происходящих с

белорусскими институтами (которые мы понимаем как "правила игры"). Помимо прочего, экономический кризис, изменение роли России в регионе и невозможность получения достаточной "анестезии" из России в виде нефтегазовой ренты, которая помогла бы скрыть эрозию белорусской экономической модели, толкают власти Беларуси на существенные изменения. Они не всегда называются словом "реформы", но суть от этого едва ли меняется. В основе методологии мониторинга реформ лежит опрос экспертов (более 50), каждый из которых оценивает реальные изменения в своих областях. Мы ушли от узкой методологии по анализу законодательства, так как в Беларуси существует достаточно большой зазор между "правилами игры" и их исполнением. Пилотный выпуск нашего продукта "мониторинг реформ" может быть найден на сайте.

## Заключение

Идеи и предложения, даже самые прорывные и привлекательные, остаются фактически пустой теорией без конкретных людей, готовых эти идеи реализовывать. "Рефорум" был проектом, который строил мост между экспертами (генераторами идей) и стейкхолдерами, готовыми эти идеи продвигать и развивать. И в этом смысле "Рефорум" оставит важный задел для будущего Беларуси. Проект создал 16 блоков предложений и привлек более чем 90 экспертов из различных отраслей. Проект стал первым "республиканским"— в значении классической республиканской теории проектом— вовлекшим все стороны. Часть контента (предложений), мы уверены, будет имплементирована, на основе проекта были написаны дорожные карты в правительство и часть предложений уже в работе.