

ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ И ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ЕЕ ДИСФУНКЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЯВЛЕНИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

С. Б. Лугвин

Гомельский государственный технический университет имени П. О. Сухого, Беларусь

С достижением политической независимости в Беларуси начался процесс формирования национальной государственной службы. В 1993 г. был принят Закон «Об основах службы в государственном аппарате», который создал единый правовой фундамент деятельности государственного аппарата. Был определен правовой статус чиновников, разработан порядок поступления и увольнения со службы, закреплены ее основные принципы и т. п. С принятием данного закона государственная служба стала рассматриваться как специализированный вид деятельности, обеспечивающий реализацию государственно-властных полномочий. Закон установил основные правовые положения, в

рамках которых в дальнейшем стал происходить процесс институционализации белорусской государственной бюрократии¹.

Очередной этап в ее организационно-правовом оформлении был связан с принятием в 2003 г. Закона «О государственной службе в Республике Беларусь», который систематизировал и обобщил прежние нормативные акты, регулирующие государственную службу. В отличие от Закона «Об основах службы в государственном аппарате», который носил лишь достаточно общий характер, Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» регламентировал широкий комплекс вопросов, связанных с поступлением на государственную службу, ее прохождением, присвоением классов чинов, материальным и социальным обеспечением чиновников и пр. В новом законе появился ряд новых положений: о кадровых реестрах, конкурсе на замещение государственной должности, предварительном испытании при поступлении на государственную службу и др. В дальнейшем он был конкретизирован в президентских указах, правительственных и министерских нормативных актах.

Усиление организационно-регламентирующего воздействия на государственный аппарат обеспечило большую слаженность и согласованность деятельности его административных звеньев, укрепило служебную дисциплину чиновников, их ответственность за исполнение своих обязанностей. В результате в стране была создана административно-президентская вертикаль, в основе которой лежат принципы иерархической зависимости, подконтрольности и персональной ответственности чиновников всех уровней и органов государственного управления. Утвердилась единообразная система исполнительных органов разного уровня территориального управления с унифицированной внутренней структурой. С созданием системы кадровых реестров (на уровне главы государства, области, города и района) была налажена работа по подбору и продвижению руководящих кадров. Регулярными стали аттестации государственных служащих. Больше внимание стало уделяться системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров. Эти и другие меры позволили в короткие сроки создать достаточно разветвленную и хорошо организованную систему государственного управления.

В первой половине первого десятилетия 2000-х гг. в Беларуси в основном завершился процесс институционализации государственной бюрократии: она выросла численно и стала самостоятельной корпорацией, претендующей на расширение своего регламентирующего воздействия на все области общественной жизни. Одним из побочных результатов этого процесса стала растущая формализация государственного управления, что проявилось в издании чрезмерно большого количества всевозможных правил, инструкций и процедур, порой очень усложненных и неясных. Одновременно стали практиковаться методы управления, предусматривающие контроль не столько над результатами деятельности управляемых объектов, сколько над применяемыми ими процедурами.

Разумеется, государственная власть не могла не обратить внимание на подобные дисфункции, результатом чего стало издание целого ряда нормативных актов, ограничивающих наиболее одиозные проявления бюрократической деятельности. Решению этой задачи, в частности, были подчинены президентские указы (№ 432 «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах...» от 13.09.2005 г., № 152 «Об утверждении перечня административных процедур...» от 16.03.2006 г., № 200 «Об административных процедурах...» от 26.04.2010 г. и др.),

¹Термин «бюрократия» употребляется в веберовском смысле как иерархически организованная система государственного управления, которая опирается на назначаемых чиновников, профессионально выполняющих свои служебные обязанности.

а также Декрет № 2 «О совершенствовании работы с населением» от 14.01.2005 г. и Директива № 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата» от 27.12.2006 г. Однако очень скоро стало очевидно, что документооборот за последние годы не только не уменьшился, но и еще больше возрос, увеличилось число никому не нужных бумаг, многочисленных отчетов, всевозможных справок, согласований и процедур. Между тем, как показывает жизнь, большое количество обязывающих процедур весьма негативно сказывается на развитии деловой активности, не позволяет в условиях быстрого изменения рыночной конъюнктуры принимать оперативные решения. В некоторых случаях они порождают безответственность должностных лиц, которые, избегая принимать решения по существу дела, обычно перекалывают их на вышестоящие инстанции. Для граждан все это создает дополнительные неудобства и порождает немалые затраты времени и сил.

Особую остроту проблема минимизации бюрократических дисфункций приобрела в период начавшегося в 2008 г. мирового финансово-экономического кризиса, потребовавшего от органов государственного управления не только гибкости и оперативности в принятии решений, но и большей нацеленности на конкретные общественные потребности. Осознавая существующие проблемы, политическое руководство Республики Беларусь оказалось перед необходимостью встать на путь более решительной борьбы с бюрократическими деформациями государственного аппарата. В результате было принято решение в течение первой половины 2013 г. сократить его численность на 25 % (за исключением силовых структур), руководствуясь принципом «внизу меньше, сверху побольше». Высвободившиеся средства предполагается направить на повышение денежных окладов оставшимся работникам. Сегодня активно обсуждается вопрос о перспективах реорганизации центрального аппарата, предусматривающей объединение некоторых министерств и ведомств. Так, например, Министерство торговли предполагается включить в Министерство экономики, Министерство по налогам и сборам – в Министерство финансов и т. п. Одновременно планируется сократить документооборот и количество административных процедур для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Рассматривается вопрос и об оптимизации функций государственных органов, что будет сделать, очевидно, далеко не просто, поскольку государство намерено и дальше сохранять свое весомое присутствие в экономике и других областях общественной жизни. Считается, что реализация этих и других мер позволит сформировать компактный и эффективно работающий государственный аппарат. Решение этой задачи в условиях нынешнего дефицита ресурсов становится особенно важным. В заключение следует отметить, что в настоящее время постоянное совершенствование управленческой системы все больше признается властью в качестве одной из главных тенденций в развитии современного государства.