



**Сергей
ЛУГВИН**

Доцент кафедры
политологии
Гомельского
государственного
технического
университета,
кандидат
философских
наук

Новые приоритеты управления

В разных странах выходит немало работ, посвященных вопросам организации эффективной и «отзывчивой» государственной администрации. Значительный интерес к данной проблеме проявляют и белорусские авторы, и он носит отнюдь не праздный характер, ибо обусловлен необходимостью разработки оптимальной модели управления, отвечающей потребностям государства и формирования социально ориентированной рыночной экономики. Публикации затрагивают разные стороны деятельности администрации и государственной службы, однако явно недостаточно работ, в которых бы обобщались произошедшие за последние годы изменения в этой сфере. Что характерно для административного преобразования в нашей стране? Каковы новые приоритеты государственного управления?

Минимизация бюрократизма

Существование общества без специального административного аппарата невозможно. Он включает в себя подготовленные профессиональные кадры, для которых управление является видом трудовой деятельности и источником существования. Современный административный аппарат может быть только бюрократическим. В обыденной

речи термин «бюрократия» зачастую употребляется в негативном смысле и ассоциируется с такими явлениями, как волокита, бумаготворчество, формализм, чиновничество, коррупция, равнодушие к людям и пр. Действительно, в реальной жизни все это может иметь место. Каждый из нас сталкивался с подобными явлениями, резко порицая при этом всех чиновников-бюрократов. Однако речь идет не о функциональной, а о дисфункциональной стороне. Бюрократизм — это отклонение от нормы, своеобразная болезнь административного механизма. Она возникает тогда, когда он начинает давать сбои. Сама же по себе бюрократия есть не что иное, как специализированное управление на основе правил и предписаний, осуществляемое чиновниками-профессионалами. Альтернатива бюрократии — любительство, непрофессионализм и произвол в управлении. Поэтому ни одно современное государство не может существовать без развитой системы бюрократического управления, которая делает акцент не на личной воле руководителя, а на узаконенных правилах и процедурах.

Бюрократия, писал немецкий философ К. Ясперс, — это средство, однако она склонна к тому, чтобы превратиться в самоцель. В этой связи он выделил основные ступени нарастания бюрократизма в деятельности чиновников. На первой находится идеальный чиновник, своими действиями способствующий быстрой и четкой работе аппарата, его гуманности и готовности помочь людям. Он следует предписаниям, стремясь ограничить сферу бюрократической деятельности самым необходимым, постоянно спрашивая себя, где без нее можно обойтись.

Ступенькой ниже стоит чиновник, добропорядочно следующий предписаниям, надежно и ревностно выполняющий свои обязанности. Вместе с тем он получает удовлетворение от самой деятельности как таковой, а потому стремится расширить и усложнить бюрократическую организацию.

На третьей ступени — чиновник, который утратил не только верность государству, но и свою надежность и добропорядочность. Он ощущает пустоту и бессмысленность своего дела. Его работа сводится лишь к отсиживанию часов. Проблемы не решаются, все делается медленно, переносится со дня на день. Однако при этом чиновник наслаждается властью. Ощущение же своей пустоты компенсируется рассуждениями о служебных обязанностях, об общих интересах и о соблюдении справедливости. Внутренняя неудовлетворенность его вымещается на беззащитных просителях, по отношению к которым он ведет себя высокомерно и грубо.

Концептуальные основы рациональной бюрократии еще в начале XX в. были разработаны немецким социологом М. Вебером. Каждый чиновник, по его мнению, несет ответственность за выполнение лишь ограниченного участка административной деятельности.

Служебные позиции чиновников и закрепленная за ними компетенция выстраиваются в иерархическую систему властной зависимости на основе пирамидального способа построения управленческого аппарата. Внутри него чиновник подчинен вышестоящему должностному лицу и одновременно располагает властью над теми, кто находится ниже. На всех уровнях служебной иерархии четко распределены права и ответственность должностных лиц, в результате чего вышестоящие сотрудники обладают большим объемом «личного усмотрения», нежели их подчиненные, а также несут большую ответственность как за свои собственные решения, так и за решения и действия своих подчиненных.

Деятельность всех должностных лиц базируется на формальных правилах, инструкциях и предписаниях, в которых закрепляются стандарты поведения, призванные обеспечить единообразие их подходов в различных ситуациях. Подобные правовые установления отражают потребности развития капиталистических предприятий, ориентированных на стабильность производства и постоянство правовой среды. Их применение позволяет планировать хозяйственную деятельность и заранее просчитывать ее результаты. В таких условиях админис-

тративные органы должны работать, как машины, которые автоматически выработывают решения на основе заложенной в них программы.

Чиновник как носитель власти «никогда не осуществляет ее от своего лица, а всегда *от имени безличного учреждения...*». Это означает, что в бюрократическом аппарате власть деперсонализирована, т. е. принадлежит не индивиду как таковому, а той должности, которую он занимает. Соответственно граждане подчиняются не ему как конкретной личности, а тем правовым нормам, которые он представляет. Всякий чиновник должен подавлять личные чувства и эмоции и руководствоваться лишь безличными нормами. Каждый новый клиент — это очередное дело, которое, согласно инструкциям, должно быть разрешено в установленный срок и установленным образом.

Кандидаты на должность в бюрократический аппарат обязаны обладать специальной подготовкой, владеть техникой управления, требующей как специальных знаний, относящихся к конкретным областям управленческой деятельности, так и знаний общих правил делопроизводства. Отбор претендентов основан на их квалификационном соответствии занимаемой должности, что осуществляется либо с помощью экзаменационных испытаний, либо на основе представления документов, подтверждающих образование и подготовку. Чиновники не избираются, а назначаются, что обеспечивает их служебную верность и предотвращает возможное давление на них со стороны избирателей, которым в случае своего избрания они были бы вынуждены угождать. Служащие, будучи личными свободными, занимают свои должности на основе договора, в котором закрепляются их права и обязанности. Исполнение должности — единственное или главное занятие чиновников, которому они посвящают всю свою жизнь.

Все сотрудники аппарата ориентированы на регулярное повышение в чине и стабильное продвижение по службе, что происходит либо по принципу старшинства, либо по принципу заслуг и обеспечивается почти автоматически, независимо от симпатий или антипатий начальства. Такое продвижение осуществляется строго последовательно по ступеням бюрократической иерархии. Чиновники защищены законами от произвольных увольнений, их труд вознаграждается постоянным денежным окладом, размеры которого устанавливаются в зависимости от должности или занимаемого места в бюрократической иерархии. При уходе со службы они имеют право на пенсию. Чиновники обретают особый социальный статус, благоприятствующий формированию «корпоративного духа» и укреплению чувства лояльности по отношению к власти. Все это способствует их превращению в «высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность...».

В бюрократическом аппарате имеет место и полное отделение выполняемой функции от личности служащего, что исключает возможность присвоения и использования должности в целях личного обогащения.

Каждый служащий обязан следовать служебной дисциплине, принятой в данном учреждении. Его приверженность к ней прямо вытекает из служебного долга и верности тому учреждению, где он служит. Дисциплина обязывает подчиняться даже тем приказам, которые лично ему кажутся ошибочными. Будучи убежденным в ошибке, он может уведомить об этом вышестоящие инстанции. «В случае если (несмотря на его представления) вышестоящее учреждение настаивает на кажущемся ему ошибочным приказе, дело чести чиновника — выполнить приказ под ответственность начальника, выполнить добросовестно и точно, так, будто он отвечает его собственным убеждениям: без такой в высшей степени нравственной дисциплины и самоотверженности развалился бы весь аппарат».

В своей модели «рациональной бюрократии» М. Вебер выразил основные нормативные требования, предъявляемые к структуре государственного управления индустриального общества. В его представлении деятельность «рациональной бюрократии» практически ничем не отличается от работы хорошо отлажен-

ной, тщательно отрегулированной машины: и та и другая принципиально безличны, идеально рационалистичны, научно просчитаны, легко управляемы, полностью предвидимы и высокоэффективны. Подобная машина, будучи совершенно беспристрастной, не имеет никаких других интересов, кроме «интересов дела». Не обладая собственными политическими амбициями, она выступает лишь в качестве инструмента стоящих у власти политических сил. По мысли ученого, «рациональная бюрократия» является одной из важнейших опор современного государства и рыночной экономики.

В дальнейшем веберовская концепция «рациональной бюрократии» получила широкое признание. Она стала каноном оптимальной государственной администрации, своеобразным ориентиром, на который стали равняться государства, осуществляющие модернизацию своего аппарата. По признанию современных ученых, веберовский подход «составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе».

Своя, родная модель

Беларуси в наследство от советских времен достался аппарат управления, который во многом не соответствовал модели «рациональной бюрократии» М. Вебера, требующей безличного и беспристрастного выполнения служебных обязанностей, подбора кадров по профессиональной пригодности и способностям, правовой защищенности чиновников, обеспечения их автономии по отношению к политической власти и т. п. Новый этап научно-технического прогресса и задачи становления социально ориентированной рыночной экономики существенно повысили требования к качеству и эффективности государственного аппарата, что сделало модель «рациональной бюрократии» особенно востребованной. Разумеется, современные черты модели управления вовсе не сводятся к классическому веберовскому набору. Важное значение для эффективной работы аппарата имеют, например, такие принципы, как приоритет прав и свобод человека, гуманизм и социальная справедливость, открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю, постоянная учеба служащих, наличие узаконенных процедур для разрешения служебных конфликтов.

С ликвидацией монополии коммунистической партии на власть и тотальной идеологизации и политизации общества на постсоветском пространстве были созданы дополнительные предпосылки для формирования «рациональной бюрократии». Речь идет об отказе от подбора государственных служащих по принципу партийности, о разделении партийных и государственных должностей, об устранении возможности сращивания партийного и государственного аппарата. Деятельность аппарата стала определяться не интересами партии, а интересами государства и общества, что послужило основой для формирования политической нейтральной бюрократии. В Беларуси важное значение имело признание принципов приоритета права и разделения властей, в результате чего административная деятельность оказалась институционально отделена от законодательной и преобразована в исполнительную власть, а бюрократия как носитель ее оказалась зависимой от политических институтов (президента и парламента), которые стали определять правовые рамки и механизмы деятельности. Разумеется, развал Советского Союза, сложные экономические и политические условия становления нашей государственности не могли не наложить свой отпечаток на процесс формирования новой модели управления, что на первых порах привело к усилению ряда негативных явлений в деятельности аппарата (расширение дискреционных полномочий чиновников, падение дисциплины, усиление коррупции и пр.), что, впрочем, оказалось характерным для всех постсоветских стран, вставших на путь экономических реформ и перестройки своих административных структур. Однако те из них, которые сумели избежать форсированной приватизации, поспешной и неоправданной ломки старой системы

управления, смогли сохранить работоспособность своего аппарата, а в дальнейшем смогли адаптировать его к новым условиям развития.

Значительную роль в правовой регламентации системы государственного управления Республики Беларусь сыграли президентские указы, посвященные вопросам определения структуры и численности исполнительных органов разного уровня, правового статуса Администрации Президента, министров и председателей исполнительных комитетов, организации работы с руководящими кадрами, назначения и освобождения от должности чиновников, присвоения им квалификационных классов, борьбы с коррупцией. Упорядочилась работа государственных учреждений, слаженной и согласованной стала деятельность разных административных звеньев, укрепилась служебная дисциплина чиновников, повысилась их ответственность за исполнение своих обязанностей. В стране создана административная вертикаль, в основе которой лежат принципы должностной ответственности, иерархической зависимости и подконтрольности деятельности всех чиновников и органов управления. Утвердилась единообразная система исполнительных органов разного уровня территориального управления с унифицированной внутренней структурой. С созданием кадровых реестров (на уровне Главы государства, области, города и района) была оптимизирована работа по подбору и выдвижению руководителей. Особое внимание стало уделяться принципу системности, увязывающему в единое целое «подбор и расстановку работников на руководящие должности, повышение уровня их профессиональной подготовки, совершенствование морально-нравственных качеств, определение аттестационными комиссиями соответствия занимаемой должности, формирование резерва кадров, а также хранение и использование данных о руководящих работниках и ведение их личных дел». Регулярными стали аттестации государственных служащих, нацеленные на формирование у них таких качеств, как деловитость, профессионализм, концептуальное видение перспективы, умение сплачивать трудовой коллектив и т. д.

На Администрацию Президента Республики Беларусь возложена работа по проведению кадровой политики, включающая в себя формирование единой системы учета руководящих кадров, их подготовку, переподготовку и повышение квалификации, разработку системы аттестации чиновников, их отбора и выдвижения, формирование управленческого резерва. В 2002 г. Указом Президента была принята Государственная программа по усилению борьбы с коррупцией на 2002—2006 гг., определившая целый комплекс мер (организационно-правовых, экономических, образовательных и профилактических), нацеленных на искоренение коррупции. Большое внимание в ней уделено системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, в основу которой положен государственный заказ. Сегодня эту задачу успешно решают Академия управления при Президенте, соответствующие факультеты при университетах, разветвленная сеть институтов повышения квалификации, образовательные курсы, семинары.

Очередной этап в формировании «рациональной бюрократии» связан с принятием в 2003 г. Закона «О государственной службе в Республике Беларусь». Он систематизировал и обобщил прежние нормативные акты, регулирующие государственную службу, а также учел все те изменения, которые произошли в сфере госуправления за последние годы, не только обобщил национальный опыт организации службы, но и включил в себя апробированные мировой практикой механизмы деятельности чиновничества. Он регламентировал весь комплекс вопросов, связанных с поступлением на государственную службу, ее прохождением, присвоением классов чиновников, определением стажа службы, материальным и социальным обеспечением чиновников. Появились статьи и положения, отсутствующие в прежнем законе: о кадровых реестрах, о конкурсе на замещение должностей и т. д.

Формированию в Беларуси «рациональной бюрократии» в немалой степени способствует и применение в государственном управлении передовых информа-

ционных технологий. Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003—2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь», принятая в конце 2002 г. постановлением Совета Министров, предусматривает создание в стране единой национальной информационной сети, объединяющей локальные сети органов всех уровней и звеньев. Одна из важнейших задач ее — оптимизация принятия решений и повышение результативности работы. Информационные технологии, именуемые «электронным правительством», сегодня широко применяются в разных странах. Их использование ускоряет обмен информацией, позволяет более оперативно принимать решения, снижает расходы на управление, повышает качество подготовки документов и уменьшает произвол должностных лиц.

Искать и находить

Принятие целого ряда нормативных актов, нацеливающих государственные учреждения на большее внимание к людям, побуждает чиновников ориентироваться на конкретные запросы населения. Окончательное решение этой задачи возможно лишь на основе дальнейшего повышения уровня жизни населения, формирования конкурентных рыночных механизмов и утверждения гражданского общества.

Выстраивание обратной связи между чиновниками и гражданами — одно из важнейших условий повышения качества и эффективности государственной администрации. Президентский Указ «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» от 13.09.2005 способствует обеспечению гласности и прозрачности в работе.

В современных условиях наиболее простым и удобным способом обеспечения открытости и прозрачности является использование государственными учреждениями технологий «электронного правительства», которые не только расширяют информированность населения о работе органов власти и управления, но и позволяют ему оказывать свое влияние на принимаемые решения. Приближая управленческие структуры к человеку, они создают возможность их прямого контакта в любое время и из любого места, где имеется компьютер, подключенный к Интернет-сети. В ходе реализации данной программы созданы официальные сайты Президента, правительства, многих министерств и государственных комитетов, областных исполнительных комитетов и др. Предпринимаются первые попытки по переходу к интерактивному взаимодействию органов власти и населения в режиме реального времени. Так, например, заинтересованные граждане могут посылать свои электронные письма с пожеланиями по поводу усовершенствования тех или иных административных процедур или сообщениями о проблемах, с которыми им приходится сталкиваться при обращениях в государственные органы, на адрес Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Одно из важных условий создания эффективной бюрократии — обеспечение общественного контроля над ее деятельностью. За последние десять лет создана достаточно отработанная система иерархического контроля над чиновничеством. Что же касается общественного контроля, то еще сохраняются значительные неиспользованные возможности. Вопрос о формах контроля над бюрократией всегда был достаточно сложным. Дело в том, что сами граждане обычно не наделяются непосредственными полномочиями, а потому их воздействие на нее может быть лишь опосредованным через соответствующие госинституты.

Выступая на третьем Всебелорусском народном собрании, А. Г. Лукашенко подчеркнул: «Наши граждане хотят ощущать себя не просителями, а равноправными партнерами власти. А это налагает на власть особые требования. Во-первых, власти надо везде и всегда поступать справедливо и нравственно.

Это главное! Без этого условия у нас никакого успеха ни в чем не будет. А во-вторых, должен быть существенно усовершенствован механизм работы властных структур».

Действительно, несмотря на серьезные позитивные изменения, произошедшие за последние годы в сфере организации государственной администрации, преждевременно утверждать, что в стране уже сформировалась «рациональная» и эффективная бюрократия, вполне адекватная тем целям и задачам, которые стоят перед обществом и государством. В своем нынешнем виде административный аппарат еще не полностью соответствует требованиям демократического правового государства, условиям полноценного развития общества и социально ориентированной рыночной экономики. Управленческая система излишне централизована: слишком большое количество дел требует решения на самом высоком уровне. Бюрократия еще не совсем прозрачна для населения, недостаточно ориентирована на нужды и потребности граждан. Еще практикуются такие методы управления, которые предусматривают контроль не столько над результатами, сколько над применяемыми процедурами. В подобных условиях чиновники нередко ориентируются на поведение своих высоких руководителей. Все это в определенной степени снижает эффективность работы.

Завершение формирования «рациональной бюрократии» будет связано с максимально полной рационализацией структуры и деятельности государственного аппарата, что возможно лишь на основе его тщательной правовой регламентации, ограничения влияния неформальных практик, повышения профессионализма чиновников, усиления их ответственности перед государством и обществом, улучшения технической оснащенности управленческого труда. Одновременно в работе аппарата станут более активно осваиваться новые формы и методы управления. Как отметил А. Г. Лукашенко, «пора уходить от чрезвычайщины, от «ручного управления» экономикой. Использовать подходы, предусматривающие более широкое развитие инициативы и самостоятельности». В данном контексте нужно осуществить меры, направленные на ограничение дисфункциональных проявлений бюрократии. В этой связи следует применять «такие методы, которые позволили бы упростить процедуру рассмотрения вопросов, ускорить принятие решений и приблизить власть к простому человеку, сделать ее работу более прозрачной и понятной для народа...». Работа в этом направлении уже началась и продолжится дальше.

Представляется, что дальнейшее углубление данного процесса будет происходить в тесной связи с развитием рыночной экономики, укреплением правового государства и демократизацией политической жизни. Наличие данных институтов обуславливает большую восприимчивость общества к технологическим вызовам времени, минимизирует проявления бюрократизма и оказывает позитивное влияние на оптимизацию государственного аппарата.