

*Лугвин Сергей Борисович,
доцент кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин Гомельского
государственного технического университета имени П.О. Сухого, кандидат
философских наук, доцент*

ПРОЦЕССЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПОИСКИ ИХ РЕШЕНИЯ

С достижением политической независимости в Беларуси начался процесс формирования ее национальной государственной службы. В 1993 г. был принят Закон «Об основах службы в государственном аппарате», который создал правовой фундамент организации и деятельности государственных служащих. Он определил основные принципы государственной службы, правовой статус чиновников (права и обязанности, ограничения по службе, материальное и социальное обеспечение, дисциплинарная ответственность и т. п.), установил порядок их поступления на службу, условия увольнения и пр. С принятием данного закона государственная служба стала рассматриваться как специализированный вид деятельности, обеспечивающий реализацию государственно-властных полномочий.

В дальнейшем большую роль в правовой регламентации системы государственного управления сыграли президентские указы, посвященные вопросам создания кадрового реестра Главы государства, определению структуры и численности исполнительных органов разного уровня, назначению и освобождению от должности чиновников, правовому статусу министров и председателей исполнительных комитетов, определению структуры и численности республиканских органов государственного управления, организации работы с руководящими кадрами, проведению их аттестации, присвоению квалификационных классов, борьбе с коррупцией и т. п.

В середине 90-х гг. в стране была создана административная вертикаль, в основе которой лежали принципы назначаемости, должностной ответственности,

иерархической зависимости и подконтрольности деятельности всех чиновников и органов управления. Утвердилась единообразная система исполнительных органов (областных, городских и районных) с унифицированной внутренней структурой. С созданием кадровых реестров (на уровне главы государства, области, города и района) была налажена работа по подбору и выдвижению руководящих кадров. Регулярными стали аттестации государственных служащих. Большое внимание стало уделяться системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров.

Очередной этап в формировании национальной модели белорусской государственной службы был связан с принятием в 2003 г. Закона «О государственной службе в Республике Беларусь». Данный закон систематизировал и обобщил прежние нормативные акты, регулирующие государственную службу, а также учел изменения, произошедшие в сфере государственного управления за последние годы. В отличие от Закона «Об основах службы в государственном аппарате», который носил лишь общий рамочный характер, Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» регламентировал значительный комплекс вопросов, связанных с поступлением на государственную службу, ее прохождением, присвоением классов чинов, определением стажа службы, материальным и социальным обеспечением чиновников и пр. В новом законе о государственной службе появились статьи и положения, отсутствующие в старом законе: о кадровых реестрах, о конкурсе на замещение государственной должности, о кадровой службе государственного органа, о предварительном испытании при поступлении на государственную службу, о резерве кадров государственных служащих и др. В дальнейшем он был конкретизирован в президентских указах, правительственных и министерских нормативных актах [1, С. 206-209].

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 достаточно разветвленная и детально проработанная система государственного управления.

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

Разумеется, государственная власть не могла не обратить внимание на подобные дисфункции, результатом чего стало издание целого ряда нормативных актов, ограничивающих наиболее одиозные проявления бюрократии. Решению этой задачи был, в частности, подчинен ряд президентских указов (№ 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.), а также Декрет № 2 «О совершенствовании работы с населением» от 14.01.2005 г. и Директива № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата» от 27.12.2006 г. Однако очень скоро стало ясно, что документооборот в работе государственных органов управления не только не уменьшается, но еще более возрастает, увеличивается число никому не нужных бумаг, всевозможных справок, отчетностей и пр. Между тем, как показывает практика, чрезмерно большое количество регламентирующих актов негативно сказывается на развитии экономики, снижает деловую активность граждан, порождает безответственность должностных лиц и провоцирует недовольство населения. Выступая с Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию 21.04.2016 г. Президент Республики Беларусь

А.Г. Лукашенко признал, что «закостенелая система управления тормозит развитие страны, снижает эффективность работы не только госорганов, но и реального сектора экономики» [2].

На протяжении последнего времени работа по совершенствованию организации государственной службы и государственного управления в Беларуси проводилась под лозунгом «Государство для народа». Предусматривалось, в частности, сделать работу государственных органов более понятной для населения, упростить процедуру рассмотрения вопросов, что, как считалось, приблизит власть к людям. Программным документом такой политики стала Директива № 2 от 27.12.2006 г. в редакции Указа № 135 от 23.03.2015 г. «О деbüroкратизации государственного аппарата и повышения качества обеспечения жизнедеятельности населения». В ней было подчеркнуто, что «деbüroкратизация должна носить всеобщий, тотальный характер, проникать во все без исключения аспекты жизни общества, затрагивать деятельность всех взаимодействующих с гражданами структур», а также отмечалось, что «состояние работы с населением является одним из основных критериев оценки деятельности государственных органов...». Для достижения этих целей предлагалось при принятии решений, затрагивающих права и интересы граждан, неукоснительно соблюдать требования законодательства, не допуская их произвольного толкования, а также широко использовать в работе государственных органов информационные технологии. В случае неясности или нечеткости предписаний правового акта решения должны приниматься исходя из максимального учета интересов граждан. Предписывалось также, что прием граждан должен проводиться в удобное для них время (руководители республиканских органов государственного управления и местных исполнительных органов должны были проводить прием граждан каждую среду с 8.00 до 13.00) и посредством использования «прямых телефонных линий» (каждая суббота с 9.00 до 12.00) и пр. Предусматривалось также, что по каждому случаю формализма, предвзятости, грубости и неуважения к людям должна проводиться проверка, по результатам которой виновные должны привлекаться к ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности [3].

Важное значение для усиления должностной ответственности чиновников имел Декрет президента от 15.12.14 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций». В нем, в частности, было сказано, что не допускается назначение на новую должность тех лиц, которые были уволены по дискредитирующим обстоятельствам в течение пяти лет. Согласование их нового назначения должно происходить на основании ходатайства соответствующих организаций и характеристик с предыдущего места работы (за последние пять лет).

Очевидно, что попытки рационализации государственной службы Республики Беларусь, совмещенные с минимизацией сугубо бюрократических проявлений в ее деятельности, позволят до некоторой степени приблизить властно-управленческие органы к потребностям граждан и повысить эффективность административного процесса.

Список литературы:

1. Лугвин С.Б. Государственная бюрократия в условиях социальных трансформаций. Гомель: ГГТУ им. П.О. Сухого, 2006. 233 с.
2. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «От уверенного старта – к успеху нового пятилетия». 2016. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P016p0001>.
3. Директива № 2 от 27 декабря 2006 г. (в редакции Указа № 135 от 23 марта 2015 г.). О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения. 2015. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P016p0001>.

*Микуцкий Владимир Павлович,
докторант Высшей школы бизнеса «Тигѳа», г. Рига*

ЗАЩИТА ОТ НЕСПРАВЕДЛИВОГО УВОЛЬНЕНИЯ В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Трудовое право Европейского Союза является центральной частью политического и социального аспекта Европейского Союза (далее – ЕС) [5, С. 9].