

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОБЗОР ТЕНДЕНЦИЙ И ПРОБЛЕМ

Л.М. Крюков,

кандидат экономических наук (г. Минск)

Начало переходного периода и системы госуправления

В общем процессе становления и развития суверенного государства, реального наполнения положения Конституции Республики Беларусь об унитарном демократическом социальном правовом государстве [1. С. 36], а также построения социально ориентированной рыночной (смешанной) экономики и развитого гражданского общества большой и жизненно важный пласт проблем составляют проблемы построения демократической системы управления государством в контексте глубоких системных преобразований в странах СНГ, Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). В последние годы в стране много делается в этой области, но вопрос этот столь сложен и судьбоносен, что научный анализ происходящих изменений и прогноз потенциальных преобразований и их стратегических направлений должны быть не эпизодическими, а систематическими.

Общий фон для таких исследований создают тенденции развития принципов и систем государственной власти в посткоммунистических странах. В начале переходного периода имело место невнимание, если не пренебрежение реформами государственного управления. Одна из главных причин – доминировавшие тогда неоллиберальные взгляды на экономику, а также негативная реакция новообразованных «демократий» в Центральной и Восточной Европе, и особенно в России, на саму идею и понятие «государство».

Перестройка государственного управления пошла по пути отказа от господства партийно-государственной верхушки, разрушения старых структур, ухода многих управленцев в частный бизнес, изменения взаимоотношений администрации и экономики. Вполне естественно почти сразу возникли проблемы определения новых подходов к сущности политико-административных отношений, но они не получили достаточного внимания со стороны научных кругов, в том числе теоретические проблемы формирования новой системы по-

литико-административных отношений в посткоммунистических странах.

В связи с этим вся разрушительная энергия радикал-реформаторов сосредоточилась на практическом демонтаже командно-административной системы (КАС) с главной целью – не созидать, а обеспечить необратимость произведенной смены государственного строя. И, естественно, под огнем критики оказалась КАС в бывшем СССР как вроде бы родового источника создания административных систем в странах бывшего соцлагеря.

Хорошо известно сегодня, что выработка детальных директив и приказов, рост их количества по вертикальной «пирамиде», жесткие организационные структуры, всеохватывающий контроль, «завинчивание гаек» для наведения дисциплины и порядка в выполнении потока указаний, другие симптомы бюрократической болезни КПСС и советских органов сыграли роковую роль в их судьбе. Стремление дожать, довинтить – «еще немного, еще чуть-чуть», и будет все сделано и по количеству, и по качеству – сыграло с КАС злую шутку, приведя все как раз к обратному результату, поскольку оказались скованными инициатива и творчество всех уровней иерархии власти, кроме высшего, и главное – была закреплена социальная энергия народа и его предприимчивых слоев и представителей. И огромное количество различного рода общественных организаций не высвобождало эту энергию в полном объеме.

Но было бы ошибкой думать, что КАС и присущие ей бюрократические извращения – изобретение партийно-советской системы управления. Достаточно обратиться к ряду исторических исследований феномена бюрократии, ее истоков, сущности, чтобы убедиться в обратном.

Истоки и особенности бюрократии в России

Само понятие бюрократии родилось во Франции, ее теоретиком в XIX в. в Германии

стал Макс Вебер, а в прошлом веке – Ян Щепаньский, польский ученый-социолог, а также американский социолог Роберт Мертон [2]. В России глубокий анализ бюрократии как социологического феномена дали в 1860–1870 гг. русские ученые В.Ржевский, А.Грановский и др.

Как известно, бюрократическая форма в России появилась после записки графа Кочубея, одного из русских министров, который в 1803 г. представил Александру I доклад о неудобствах коллективных порядков во вновь учрежденных министерствах (записка принадлежала перу графа М.М. Сперанского, известного либерального реформатора). Изучив 50-летний опыт бюрократии в России, русские ученые пришли к следующим оценкам и выводам.

«Между установлениями единоличным и коллегиальным, как двумя крайними точками, имеется третья форма, которая называется бюрократической. Бюрократическая форма имеет тесное сродство с формой единоличной в том смысле, что вся сумма власти, или, вернее, право окончательного решения, предоставляется одному лицу, но решение этого лица должно быть основано на предварительном докладе надлежащего установления (департамента и т.п.), которое обязано привести дело в ясность, собрать все нужные справки и изготовить проект решения. Бюрократическая форма принята в наших министерствах.

Выгоды бюрократической формы находят в том, что:

1) сосредоточением всей власти в руках одного лица обеспечивается быстрота и энергия действий, в то же время указывается лицо, за них ответственное;

2) предварительные доклады и советы компетентных установлений могут предотвратить поспешность и произвольность, в которые легко впасть органам, предоставленным самим себе.

С упадком и вырождением местных корпораций, союзов и сословий появились новые задачи управления, круги деятельности государственной власти расширяются непрерывно, пока не сложилось так называемое полицейское государство (XVII–XVIII вв.), в котором все отправления жизни духовной и материальной одинаково подчинялись опеке государственной власти. В полицейском госу-

дарстве бюрократия достигает высшего развития, и здесь же с наибольшей отчетливостью выступают ее невыгодные черты, которые она показала и в XIX в. в странах, управление которых по-прежнему построено на началах централизации. При таком характере управления правительственные органы не в состоянии совладать с обширным материалом и обыкновенно впадают в формализм. Благодаря своей значительной численности и сознанию своего могущества, чиновничество принимает особо исключительное положение: оно чувствует себя руководящим центром всей общественной жизни и образует особую касту вне народа. В общем дают себя чувствовать три невыгоды подобного административного строя:

1) общественные дела, требующие вмешательства государства, ведутся чаще дурно, чем хорошо;

2) управляемые должны терпеть вмешательство власти в такие отношения, где в том нет надобности;

3) соприкосновение с органами власти редко обходится без того, чтобы не страдало личное достоинство обывателя.

Совокупностью этих трех невыгод и отличается то направление государственного управления, которое обыкновенно характеризуется одним словом: бюрократия.

Ведение всякого сложного дела в жизни, частной или общественной, неизбежно требует соблюдения известных форм. С расширением преследуемых задач эти формы умножаются и «многочисленность» современного управления является неизбежным спутником развития и усложнения государственной жизни. Но тем именно отличается бюрократия от здорового строя администрации, что при последнем форма соблюдается ради дела и в случае нужды приносится в жертву делу, тогда как бюрократия соблюдает форму ради нее самой и приносит в жертву существо дела.

Подчиненные органы власти видят свою задачу не в том, чтобы с пользой действовать в указанных ей пределах, а в том, чтобы исполнять требования, предъявляемые свыше, т.е. отписаться, выполнить ряд предписанных формальностей и тем удовлетворить высшее начальство. Административная деятельность сводится к письмоводству; вместо фактического исполнения довольствуются написанием бумаги. А так как бумажное исполнение никогда

не встречало препятствий, то высшее начальство привыкает ставить своим местным органам требования, фактически невыполнимые. В результате получается полный разлад между бумагой и действительностью.

Вторая отличительная черта бюрократии заключается в отчужденности чиновничества от остального населения, в его кастовой исключительности. Как участник реальной власти, которую государство распространяет на всех их без изъятия, чиновники претендуют на положение исключительное в сравнении с населением. Но так как именно в бюрократическом государстве притязание это не находит себе достаточной опоры ни в выдающемся образовании, ни в политическом такте, ни в общественных заслугах чиновников, то оно и не принимает тех достойных форм, которые присущи истинному превосходству, умственному и нравственному. В отношениях служебных царит суровое обращение со средними классами и грубое – с низшими; в отношениях общественных замечается или полная отчужденность, или презрительное снисхождение к робкому обывателю. Бюрократ – плохой член общины; подчинение общинным властям для него невыносимо. Он вообще не имеет сограждан, потому что не чувствует себя ни членом общины, ни гражданином государства... Эти проявления кастового духа бюрократии глубоко и губительно влияют на отношение массы населения к государству» [3]. Как отмечают вышеназванные авторы, существование бюрократии не связано с определенной формой правления, оно возможно в государствах республиканских и монархических, монархиях неограниченных и конституционных.

Прошло полтора века с тех пор, но многие приведенные положения и оценки весьма современны. Они подчеркивают огромную политическую и социологическую сложность проблемы, ее противоречивость, неоднозначность. С одной стороны, бюрократия – это определенная рационализированная и деперсонализованная система управления и руководства, обеспечивающая максимальную четкость и эффективность институтов, администрации, предприятий или других целевых групп, это – применение метода рационализации к умственному труду, и прежде всего к руководству большими социальными группами, или «большими организациями». С дру-

гой стороны, бюрократия (при ее вырождении) – это машина, работающая вхолостую, только на себя [4. С.158].

Проблеме эффективности аппарата управления много внимания уделил М. Вебер. Хорошо известны шесть его условий, при выполнении которых бюрократия выступает как весьма эффективный метод четкого решения вопросов.

Вебер, основывая свои наблюдения в значительной мере на опыте административного аппарата прусского государства, дал описание феномена, который он назвал идеальным типом бюрократии. Она характеризуется следующими основными чертами:

- серия ясно сформулированных функций, контролируемых системой правил и регулятивных норм;
- разделение труда таким образом, чтобы каждая функция имела свою собственную специализированную область деятельности;
- иерархическая структура должностей;
- технически квалифицированная рабочая сила, где каждый служащий имеет детальное знание о системе управления как участник работы;
- четкое отделение собственности организации от собственности ее служащих;
- различия между формальными требованиями работы и личными качествами служащего, исполняющего ее;
- письменная запись всех административных, управленческих актов, решений и правил [5. С. 48–49].

Вебер считал, что этот «идеальный образ», будучи наложен на реальную организацию, покажет ее недостатки и пути улучшения.

Тревогу у Вебера вызывало в основном господство бюрократии (*Beamtenherrschaft*), при котором осуществление политики правительства замсняется вопросами собственного выживания бюрократии. Чтобы не допустить этого, Вебер помимо вышеуказанных черт (условий) разработал ряд механизмов для ограничения власти управленцев, в том числе он указал в качестве инструментов сдерживания правовые нормы, эффективно работающий парламент и, самое главное, политических лидеров, назначаемых на пост руководителей административных органов (назначенцев).

Развивая идеи Вебера, во второй половине прошлого века Щепаньский выдвинул семь

условий эффективной работы бюрократического аппарата.

1. Функции поручаются лицам, специализировавшимся в их выполнении.

2. Создается система служебной зависимости, в которой работник подчинен только одному начальнику и от него получает директивы, касающиеся выполнения его работы.

3. Труд работника целиком отделен от его личных дел.

4. Работник трудится и решает вопросы только в пределах своей компетенции и квалификации.

5. Работа протекает в рамках установленной служебной иерархии и постоянно контролируется.

6. Работа не зависит от частных и внеслужебных связей между работниками, начальниками и подчиненными.

7. Продвижение и карьера работника зависят от качества выполняемой работы и уровня квалификации [4. С.159].

Если перечисленные условия выполняются, то работа ведется исключительно для реализации целей, и ведется эффективно. В противном случае возникает явление вырождения бюрократического аппарата. Правила и инструкции становятся самоцелью, выполняются буквально, без учета конкретных обстоятельств, создается обезличка и пустая официальность.

Бюрократическая форма управления прошла в XX в. ряд метаморфоз и модернизаций. В СССР, преемнике Российской империи, они основывались на положениях марксизма-ленинизма о роли государства, диктатуре пролетариата, развитии демократии в процессе построения коммунистического общества. При этом велась официальная непрестанная борьба с бюрократизмом по рецептам В.И. Ленина [6. С. 15, 157]. Однако перманентное противостояние Западу, «холодная война» объективно усиливали «мобилизационное» мышление, что, в конечном счете, привело к формированию бюрократического партийно-государственного монстра – командно-административной системы, которая распространилась в странах соцлагеря.

Реформы систем госслужбы на Западе

Крах марксизма-ленинизма как активной политической идеологии означал победу по-

зитивистской социологии Запада. В результате, как утверждает Фукаяма [7], сегодня либеральный демократический капитализм является единственной мировой системой. Но к этой победе Запад шел долго и трудно. Консолидация национальных государств в Европе и усиление бюрократии сделали возможным появление *представительной демократии*. В первой половине XX в. она была распространена лишь на незначительной части Европы, но после второй мировой войны данная форма правления стала нормой в странах Западной Европы.

В послевоенные годы правительства этих стран предприняли шаги по реформированию государственной службы с целью предоставить выборным политикам более надежные гарантии против возможного подрыва их представительских обязанностей со стороны государственной службы, вместе с тем обеспечить соответствующий контроль над бюрократией тех, кому избиратели доверили управлять страной [8]. Во Франции реформа государственной службы началась сразу же после войны, в Западной Германии – в 50-е годы XX в., в Великобритании – в 60-е годы, а затем в Италии. В ряде случаев реформы проводились в рамках политических программ более общих конституционных и социальных преобразований.

Процесс обеспечения политического контроля над государственным управлением во Франции выразился главным образом в развитии системы Кабинета Министров, в Германии – в признании права министров назначать «политических» государственных секретарей, в Великобритании – в предоставлении министрам возможности более широкого привлечения советников помимо профессиональных госслужащих [9]. Были также приняты меры по улучшению социального представительства в государственной администрации, снижению элитарности высшего чиновничества (числа выпускников элитных университетов, прежде всего юристов), а также по очищению рядов госслужащих от коррупционеров (после войны – от коллаборационистов).

Предпринятые в последние десятилетия XX в. меры по реформированию достигли далеко не все поставленные цели из-за вековых традиций бюрократии и инерции организационных структур госвласти. Тем не менее теория бюрократии как потенциально универ-

сального средства сохранения государственного строя на основе рациональной и законной власти в настоящее время считается в целом нереальной и неприемлемой на практике в западноевропейских странах [10].

На смену ей в 80-х годах XX в. поднялась следующая волна реформаторства, направленного на поиски альтернатив государственной бюрократии, чьи функции сегодня многозначительно называются «государственный менеджмент». Несмотря на свое несовершенство, «новый государственный менеджмент» отчетливо выявил недостатки и противоречия тех доктрин, на основе которых постепенно строилось современное административное государство. Эта критика подорвала доверие к моделям контроля и ответственности прошлых реформ. С этого момента концепция бюрократии приобрела преимущественно уничижительное, если не гипотетическое значение [11].

Новое направление в теории государственного управления («новый государственный менеджмент») вновь сфокусировало внимание исследователей на проблемах политико-административных отношений, или отношений между выборными политическими деятелями и назначаемыми государственными служащими во многих государствах ОБСЕ. Сторонники этого теоретического направления настаивают на восстановлении приоритета политического аспекта в политико-административных отношениях, установлении новых форм контроля над бюрократией, в особенности в области выработки политического курса и постановки задач перед госслужащими, с тем чтобы повысить эффективность их деятельности, в том числе снизить затраты. При этом новый государственный менеджмент не предусматривает политизации управленческого аппарата. По мнению ряда исследователей, «новый государственный менеджмент» – это просто новое сочетание существующих теоретических направлений, таких как неотейлоризм и теория общественного выбора [12. С. 6]. Тем не менее новое направление активизировало усилия ряда теоретиков на исследовании новых подходов к политико-административным отношениям. Эти исследования впитали в себя как результаты предшествующих изысканий (концепция дихотомического деления на политику и

администрацию), так и новые аспекты (например, модель комплементарности политики и администрации). Центральные темы изучения государственной службы как социальной системы – критерии и нормы ее функционирования, влияния на отношения между чиновниками и другими группами – министрами, представителями законодательных органов и деловых кругов, а также вопросы взаимоотношений бюрократии и демократии, формирования надлежащих институциональных механизмов контроля, ограничивающих пресловутую власть бюрократии [12. С. 10].

В этом контексте одной из основных попыток пересмотреть теоретические концепции политико-административных отношений в процессе формирования политики явилась работа «Бюрократы и политики в западных демократиях» [13]. Авторы предлагают четыре возможные идеальные модели (схемы) построения отношений между политическими деятелями и государственными служащими. Модель I (политика – администрация) представляет дихотомическое разделение политики и администрации в том виде, как его понимали первые теоретики государственного управления («отцы-основатели» Вэббер, Гудноу, Гулик). Модель II (информация – интересы) предусматривает ограниченное участие чиновников в решении задач формирования политического курса посредством предоставления экспертных оценок и консультаций, в то время как политики занимаются вопросами основных ценностей и имеют большую свободу для политического маневра. Модель III (деятельность – равновесие) предполагает, что в политическом процессе принимают участие как политики, выражающие широкие разнообразные интересы разобщенных индивидуумов, так и государственные служащие, или бюрократы, проводящие узкие, конкретные интересы организованных кругов (клиентуры). Политики выступают в роли «активизатора» изменений в политике, тогда как бюрократы играют роль «стабилизатора», проводящего политику и приспособляющего ее к конкретной ситуации. Модель IV (гибрид) предполагает, что различие между степенью участия политиков и государственных служащих в процессе формирования политического курса постепенно сходит на нет и что наблюдается тенденция к сближению этих групп. Дан-

ная модель находит широкое практическое применение [12. С. 18].

Другим существенным аспектом осмысления взаимодействия политиков и государственных служащих является классификация Питерса, согласно которой системы государственной службы подразделяется на пять групп (моделей). Первая модель проводит отчетливое разделение между политиками и управленцами, при этом государственные служащие готовы беспрекословно подчиняться приказам назначаемых политиков. Вторая модель (так называемая сельская жизнь) подразумевает, что чиновники и политики образуют единую элиту государства и что между ними не должно быть противоречий по поводу власти в рамках самой государственной структуры. Третья модель (функциональная сельская жизнь) предполагает некоторую степень интеграции чиновников и политиков в государственной службе и политической деятельности. Политик и чиновник из одного правительственного ведомства имеют между собой больше общего, чем министр и его коллеги по кабинету, возглавляющие другие министерства. Для четвертой модели (антагонистическая модель) характерно отчетливое разграничение двух групп (политиков и бюрократов) с элементами борьбы за власть. Пятая модель предусматривает четкое разделение между теми, кто принимает политические решения, и администрацией, причем государственные служащие занимают доминирующие позиции [14]. Изложенные выше теоретические положения в большой мере отражают реальность и могут служить инструментом анализа конкретных ситуаций в политическом процессе.

Тенденции трансформации систем госслужбы в посткоммунистических странах

Не менее сложные и противоречивые процессы в области реформирования систем государственного управления происходят в посткоммунистических странах ЦВЕ и СНГ. К сожалению, в этих странах очень мало теоретических трудов, обобщающих практику политико-административных отношений в последние 10–15 лет. На этом фоне весьма заметной работой явилась книга «Политико-административные отношения: кто стоит у вла-

сти?», изданная рабочей группой NISPAcee в 2001 г. Это результат трехлетнего труда двадцати ученых более чем из 10 стран Европы, СНГ и др. В книге рассмотрены теоретические основы политико-административных отношений, вопросы политики и бюрократии, политико-административные отношения в Болгарии, Чехии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Словакии, Югославии и в некоторых странах Центральной Азии.

По мнению большинства аналитиков, развитие новых систем государственной службы находится в этих странах пока на начальном этапе. Основной тормоз – наследие тоталитарных (авторитарных) режимов, неустойчивые комбинации политических сил, недостаток высококвалифицированных кадров управленцев. Общая черта – консерватизм в развитии госслужбы. Классические континентальные карьерные системы служат, вероятно, главным ориентиром для восточноевропейских стран и тех членов СНГ, где есть подвижки в реформировании администрации. Доминирующее влияние оказывает немецкая модель, меньшее – шведская (на страны Балтии) и французская. В целом же заметна тенденция возврата к «континентальным корням» межвоенного периода [12. С. 489].

Если оценивать такие составляющие реформ, как законодательство, правовая и политическая культура, модели политического взаимодействия, то можно отметить следующее.

В Эстонии, Латвии и Литве законы о госслужбе были приняты в 1994–1995 гг. и основаны на континентально-европейской традиции. В Латвии и Литве принятые законы полностью никогда не выполнялись и были заменены новыми в 1999 и 2000 гг. соответственно. В Эстонии принятый в 1995 г. закон о госслужбе имеет ограниченное влияние из-за несогласованности с четкой концепцией реформы общественного управления. В Албании и Югославии законы о госслужбе практически не реализуются из-за внутривнутриполитических проблем. В России закон о госслужбе большой роли не играет, поскольку администрация остается сильно политизированной и разобщенной. В Казахстане и Киргизстане законы приняты в 1999 г. и реформа госслужбы отнесена к политическим приоритетам. В целом, законодательные инструменты пока не оправдывают ожиданий по поводу их пользы

для перестройки политико-административных отношений [12. С. 492].

Политическая культура, ее уровень развития и страновые особенности часто используются для объяснения трудностей в реформировании управления ряда стран ЦВЕ и СНГ. Однако сделать это надо очень осторожно. Если политическая история России наверняка является одной из главных причин нынешнего отсутствия в стране независимой госслужбы, если политическая культура и традиции, вероятно, обусловили так называемую прибалтийскую исключительность, то османским наследием и теорией «пограничной зоны» нельзя объяснить неудачи в странах Юго-Восточной Европы. Наверное, они больше связаны с особенностями переходного периода и уровнем поляризации общества. В любом случае отсутствие заметных сдвигов в деполитизации и профессионализации систем госслужб большинства стран СНГ связано с историческими традициями и политической культурой. Но в переходный период определяющими являются внутривнутриполитическая борьба и факторы внешней ориентации стран.

Сравнительный анализ политико-административных отношений, проведенный группой ученых по программе NISPAcc¹, показывает, что теоретические модели Питерса (приведены выше) с трудом применимы к посткоммунистическим государствам. Причина этого в нестабильной политико-административной ситуации, отсутствии политической роли у чиновников.

Тем не менее системы госслужбы стран ЦВЕ движутся, по классификации Питерса, в сторону «сельской» (подразумевающей четкое различие между карьерными чиновниками и выборными политиками) и «функционально-сельской» (акцентирующей ведомственную консолидацию чиновников). Все это, конечно, весьма условно, ибо трудно представить общие правила и модели, применимые в глобальном масштабе и описывающие весь спектр существующих в мире политико-административных систем. Тем не менее не стоит отрицать эвристической ценности моделей Питерса и других в сравнительном анализе, поскольку

ку наложение «идеальных моделей» на реальные процессы позволяет глубже понять их сущность и выделить проблемные поля. А это важно для выработки стратегии совершенствования систем госслужбы и формирования для этого благоприятных условий. Дэвид Кумбиз предлагает четыре таких условия:

- управление, осуществляемое, по возможности, коалициями политических сил центра, которые избегают крайностей – неонационалистического авторитаризма и центробежного либерализма, но при этом эффективно добиваются рабочего консенсуса между консерваторами, либералами и социал-демократами;
- значительное уменьшение общей численности госслужащих; привлечение профессионалов с большим опытом и более конструктивным мышлением (предоставляя им лучшие условия для работы, прежде всего высокую зарплату);
- готовность к снижению уровня коррупции и некомпетентности в управлении;
- преемственность экономической и социальной политики с гарантией роста экономики, высокого уровня занятости (и с трудоустройством сокращенных госслужащих), с соответствующим уровнем обеспечения государственных и социальных служб (восстанавливая тем самым доверие общества к правительству) [15].

Эти условия будут способствовать формированию настоящей государственной службы, не оторванной от политики, но и не подверженной чрезмерному политическому вмешательству. Решение проблемы видится главным образом в увеличении независимости госслужащих и повышении административной стабильности в сочетании с мерами по укреплению доверия между политиками и чиновниками.

Особенности трансформационных процессов в Беларуси

Аналогичные изложенным выше процессы происходили в начале переходного периода и в Республике Беларусь. Слом КАС без знания и понимания сущности и основных черт новой национальной системы управления народным хозяйством в конце 80-х и начале 90-х годов привел к потере управляемости вообще, что явилось (наряду с разрывом хозяй-

¹ NISPAcc – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – международная ассоциация, занимающаяся вопросами государственного управления.

ственных связей) основной причиной глубокого системного кризиса в стране. Реформаторы руководствовались лишь общими посылами о переходе от тоталитарной к демократической системе, от командно-приказных методов к экономическим, от централизации к децентрализации, в том числе регионализации (к передаче власти от центра к регионам), которые нашли свое отражение в Генеральной схеме управления народным хозяйством, разработанной в 1990 г.

Генсхемы управления 1996 и 2000 гг. были уже более конструктивными, включали четкие принципы, требования, концептуальные схемы построения систем управления страной, взаимодействия ее структурных подсистем и функциональных блоков, формирования оргструктур аппаратов управления всех уровней, определения целей, функций и методов их работы. Это способствовало восстановлению и укреплению властной «вертикали», ее адаптации к меняющимся внутренним и внешним условиям в процессе перехода к рыночной экономике, укрепления государственного суверенитета и статуса независимой страны в международных отношениях.

Происходящие в соответствии с Основными направлениями социально-экономического развития (СЭР) Республики Беларусь на 1996–2000 гг. и 2001–2005 гг. преобразования в экономике страны находили свое отражение в опережающем создании новых министерств и ведомств (концернов, корпоративных структур и т.д.), формировании новых функций органов управления, ориентированных на развитие рыночных отношений (либерализации, приватизации, демонополизации и др.). Изменялось содержание и базисных функций управления: планирования и прогнозирования, организации, кадрового обеспечения, координирования и регулирования, мотивации и стимулирования, контроля (мониторинга).

Так, например, ключевая функция управления – планирование – претерпевает радикальные изменения. Оно теряет на макроуровне такие качества, как всеохватность, директивная жесткость, централизованность постановки целей и принятия решений, детальный документооборот и т.д. Резкий отказ реформаторов от этих атрибутов в начале 90-х годов привел к потере управляемости в народном

хозяйстве, чего, в принципе, можно было избежать, если бы на место разрушенных пришли новые качества и атрибуты планирования. Восстановление управляемости с середины 90-х годов, построение властной вертикали поэтому вынужденно опиралось на многие старые рычаги. Их мобилизационные (целенаправленная концентрация ресурсов и т.п.) возможности, как воздух, нужны были для преодоления глубокого системного кризиса, спровоцированного во многом головоуятием радикал-реформаторов.

Вместе с тем по мере выхода из острой фазы кризиса экономические органы управления все больше продвигались к системе индикативного планирования и прогнозирования [19], хотя термин «планирование» почти исчез из оборота руководящих структур и остался лишь в первичном звене. Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», принятый в 1998 г., закрепил новые функции прогнозов и программ в управлении социально-экономическим развитием, придав атрибуты макроориентиров прогнозам экономическим и социальным параметрам.

Изменяется содержание и других функций управления. Так, регулирование развития экономики постепенно переходит от прямых административных рычагов к косвенным параметрическим, экономическим методам. Периодический контроль все более дополняется (и иногда замещается) системой мониторинга, т.е. непрерывного слежения за индикаторами, отражающими динамику социальных, экономических, экологических и других процессов. Но эти изменения, так же как и совершенствование структур органов управления, стиля политико-административных отношений и т.п., происходят с большими трудностями (как, впрочем, в большинстве посткоммунистических стран). Новые структуры, функции реализовывались и реализуются под сильным воздействием традиций и принципов КАС: строгой иерархии (соподчинения) компонентов системы управления по вертикали, директивного стиля, жесткого и детального контроля, огромного документооборота, изолирующего органы управления от реальных процессов жизни. И самое главное, глубинный тормоз

преобразований заключен в самих чиновниках – носителях инерции прошлого, приказного менталитета в организации любой работы, в том числе впадении павых, рыночных отношений. Очень медленно преодолевается хорошо известный с советских времен тип зананного, заработавшегося и действительно выдохшегося работника, который корпит с утра до ночи над бумагами, бегает с совещания на совещание, не принося никакой пользы, при этом он искренне убежден, что самоотверженно служит общему делу.

Конечно, и исторические уроки, и современные тенденции учитывались при разработке генеральных схем управления. Акцент в них делался как раз на демократизацию процессов управления, включение в механизмы подготовки и принятия решений широких заинтересованных кругов общественности, использование механизмов участия и координации (по горизонтали и вертикали) и т.д. Но многие указанные выше причины не позволили продвинуться далеко в этой области. Но продвигаться надо. И если сегодня мы говорим о белорусской модели развития экономики, то пора, обобщая накопленный опыт, выработать основные черты перспективной для республики системы государственного управления и госслужбы. Некоторые из них уже сложились. Назовем их:

- социальная ориентация государственной системы управления;
- эволюционный тип развития системы управления, т. е. ее постоянное совершенствование;
- преемственность в развитии, т. е. усвоение лучших качеств прежних моделей управления;
- восприимчивость к зарубежному опыту реформирования систем госслужбы;
- решение вопросов совершенствования систем государственного управления и госслужбы в контексте социально-экономического развития (СЭР) страны в рамках реализации прогнозов и программ СЭР.

С целью дополнения этого перечня и формирования новой белорусской модели управления необходима долгосрочная стратегия, с тем чтобы, наметив общие направления совершенствования системы управления, переходить к более детальным проработкам и

включать их в среднесрочные программы и годовые прогнозы.

Принципы и ориентиры разработки долгосрочной стратегии

Как и любая стратегия, долгосрочная стратегия реформирования системы управления должна носить прикладной эволюционный характер, включать объект преобразования, общую и поэтапные цели реформирования, направления деятельности по их достижению, средства и механизмы реализации. Исходное состояние – КАС, стартовые условия – характеристика системы на начало разработки, финишное (на конец периода) состояние – реформированная система управления (характеристика ее перспективного облика по ключевым позициям и параметрам). Содержание поэтапных блоков стратегии должно пронизываться единой идеей (целью), но одновременно представлять собой оригинальные концептуальные конструкции, включающие на каждом этапе и элементы преемственности, и нововведения, оцениваемые по критериям соответствия финишной (перспективной) системе управления.

Но при всем этом есть как минимум три методологические особенности, отличающие стратегию реформ систем управления от других стратегий.

Во-первых, объектом преобразований является система, состоящая из работающих людей и их отношений, т. е. живой социальный организм, что требует особых подходов, основанных на достижениях в области гуманитарных наук и культуры, в том числе социологии, политологии, психологии, теории поведения, кибернетики, теории человеко-машинных экспертных систем и т.д.

Во-вторых, система органов государственного управления не может в своем развитии руководствоваться лишь критериями эффективности системы как таковой (или только внутренними критериями). Императив ее совершенствования – исходить в своем развитии из более высоких целей, целей обеспечения стратегии социально-экономического развития страны. Это требует опережающего преобразования собственно структур и функций управления и оптимального выбора модели политико-административных отношений на основе

привлечения не только современных теорий управления (менеджмента), но и разработок экономических наук. И здесь важно увязать экономическую теорию и теорию стратегии.

В-третьих, преобразования систем государственного управления и госслужб должны иметь максимально обоснованные приоритеты, поскольку они находятся в пограничных с политикой, экономикой, социальной сферой, внешней политикой областях, связанных с высшими государственными интересами.

Стратегической целью страны на ближайшем и отдаленном будущем является вывод экономики на конкурентоспособный режим работы как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Альтернативы этому нет, поскольку переход к социально ориентированной рыночной (смешанной) экономике, вступление в ВТО в условиях глобализации и обострения конкуренции открывают границы для зарубежных товаров и услуг, а увеличение экспорта может быть достигнуто лишь на основе конкурентоспособной продукции. Поэтому важнейшим приоритетом для развития системы управления народным хозяйством должна стать ее структурно-функциональная способность обеспечить процесс создания и закрепления конкурентных преимуществ отечественных предприятий и национальной экономики в целом.

Этот приоритет определяет выбор путей решения и ориентиров для соответствующего преобразования системы органов государственного управления. Один из ориентиров для Беларуси как европейской страны – развитие государства Западной Европы и страны ЦВЕ, продвинувшиеся в этой области. Могут быть и другие ориентиры для изучения и творческого освоения опыта. Это – Восток (КНР, Юго-Восточная Азия), это – модели политики некоторых стран ЦВЕ и СНГ (авторитарный национализм, центробежный индивидуализм, ассимиляция, т. е. интеграция в западную экономику, правовые и административные структуры) [12. С. 45, 46].

Однако исследование и освоение опыта других стран дело очень непростое – другой менталитет, культурные традиции, понятийный аппарат и пр. Страны ЦВЕ и СНГ в советский период развивались если и не по расходящимся ветвям с Западом, то параллельно – со своей философией, идеологией, моралью. Теперь наступил период сближения – и сбли-

жения в основном на основе западных ценностей. Поэтому желающие влиться в западный мир должны переходить на другой тип мышления, другой терминологический арсенал, отражающие новые для нас подходы к оценке известных явлений и процессов. Насколько это сложно, можно увидеть, сравнивая тексты важных стратегических документов, каким является, например, Национальная стратегия устойчивого развития.

Используя методологические подходы «Повестки дня на XXI век» (27 принципов, определенных Конференцией ООН в 1992 г. в Рио-де-Жанейро), разработчики НСУР Республики Беларусь в 1997 г. определили Национальную стратегию как совокупность «общесистемных (рамочных) условий (мировоззренческого, идеологического, политического характера), целевых ориентиров, концептуальных схем, направлений и видов деятельности по достижению поставленных целей и задач, необходимых для этого ресурсов и средств, механизмов и потенциалов социального, экономического и экологического развития, систем управления и координации на локальном, национальном, региональном и международном уровнях в интересах нынешнего и будущих поколений». Как видим, дефиниция представлена преимущественно в терминах, логике и традициях КАС.

ОЭСР в 2001 г. определила НСУР как «скоординированную совокупность демократичных (participatory) и непрерывно улучшаемых процессов анализа, обсуждений, укрепления потенциала (capacity-strengthening) планирования и инвестиций, который совмещает экономические, экологические и социальные цели общества и ищет компромиссы там, где совмещение (позиций) невозможно» (ОЭСР 2001) [16. С. 16].

Хотя есть ряд общих моментов с дефиницией НСУР Республики Беларусь, последнее определение стратегии демонстрирует существенные различия, и прежде всего в типе мышления, ориентациях ментальности и ключевых акцентах: демократические процессы обсуждения, укрепление потенциала планирования и инвестиций по компромиссным интегральным целям.

Эти аспекты подчеркивает и стратегический доклад правительства Великобритании: «Национальные стратегии устойчивого разви-

тия должны рассматриваться как процессы, а не как новые плапы². В то время как современное понимание стратегического планирования все еще содержит идею о планировании как установлении целей и средств их достижения, оно от представления о фиксированном плане и наборе решений ушло к адаптационному процессу, включающему управление переменными, которые воздействуют на условия, рамки и ресурсы» [16. С. 16].

Таким образом, опыт развитых стран, который отражает ОЭСР, показывает, что главный вектор преобразований – это движение от тоталитарной системы к демократической, от приказных механизмов «сверху – вниз» к матричным, сетевым «вертикально-горизонтальным» механизмам сотрудничества (социального партнерства), от абсолютного доминирования государства к интегральной системе в триаде «государство – частный бизнес – гражданское общество». Стратегическая цель этого движения – построение гибкой, эффективной системы управления, быстро адаптирующейся к изменениям в общесистемных (рамочных) условиях, ресурсах и механизмах управления.

Суть последовательных (поэтапных) преобразований состоит в постепенном приближении к стратегической цели, в целенаправленном изменении ключевых структур, институциональных элементов, важнейших функций и механизмов управления. Сегодня, конечно, нельзя в деталях увидеть будущую систему управления, но некоторые изменения нынешних структур и функций можно определить, если брать за образец модели, рекомендованные ОЭСР и ООН [16. С. 54–56; 18]. Тем более что разработка НСУР-97 явилась большим методологическим и идеологическим прорывом к обеспечению комплексности стратегического развития, интегрирующего социальную, экономическую и экологическую сферы³. Одновременно НСУР показала готовность

системы управления народным хозяйством переходить к международным методическим правилам и нормам подготовки национальных стратегий. Эти нормы как раз и содержат те принципы построения демократических механизмов управления, которые должны функционировать в полной мере в перспективной системе управления. Пока они отсутствуют в развитой форме, и их реальное воплощение должно стать следующим этапом становления новой модели стратегического планирования и прогнозирования.

Какие это принципы? В документах ООН и ОЭСР, в первую очередь, указаны следующие:

- децентрализация и многоуровневая координация и интеграция процессов принятий решений;
- широкое участие в процессах прогнозирования, планирования, выработки стратегий госструктур, частного бизнеса, организаций гражданского общества (ОГО) через четкие процедуры выявления заинтересованных сторон, коммуникаций и контактов;
- достижение консенсуса в области стратегических целей и приоритетов;
- прозрачность и ответственность действий привлеченных сторон по выполнению решений;
- определение особых обязательств и роли госструктур;
- широкая политическая поддержка принимаемых решений посредством просвещения общественности и обратной связи с центрами принятия решений;
- мониторинг, извлечение уроков и непрерывное совершенствование (улучшение) исполняемых видов и сфер деятельности;
- выполнение международных обязательств.

Конечно, это далеко не полный перечень и его можно дополнять, но и реализация указанных принципов⁴ демократизации процессов принятия решений требует огромной, целенаправленной, программно организованной работы научных учреждений, госструктур, бизнес-сообщества и ОГО.

² Переход от мышления в терминах «структуры» к мышлению в терминах «процесса» является одной из трех характеристик системного мышления (остальные две – соотношение целого и части и парадигмальный сдвиг) (см. [17]).

³ Хотя следует заметить, что переход от простого набора взаимосвязанных проектов, планов, стратегий к их организационной взаимосвязи (комплексу) требует еще очень большой методической работы по отладке механизма выявления связей, взаимодействий и потенциальных конфликтов (подлежащих далее разрешению), т. е. механизма интеграции.

⁴ Часть из них уже вошла в практику. Но речь идет не о фрагментарных, периодических проявлениях, а о постоянной систематической работе, что опять-таки требует создания эффективного правового механизма координации и интеграции.

В свое время в республике проблемами управления (естественно, в русле КАС) и организации производства занимался ряд научно-исследовательских институтов: НИИЭМП (НИИАСПУ), БелНИИПУ, ЦНИИТУ и др. Они разрабатывали РАСУ, АСПР, другие республиканские и отраслевые системы, АСУП, АСУТП и т.д. Много внимания уделялось проблемам научной организации труда и управления, проектированию эффективных организационных систем, оптимизации структур и функций и т.д.

Сегодня проблематикой управления занимаются (конечно, в другом объеме) Академия управления при Президенте Республики Беларусь, НИЭИ Минэкономки, ИЭ НАН Беларуси. Исследования эти фрагментарны, нескоординированны и не могут по своему уровню выйти на разработку долгосрочной стратегии, упомянутой выше. Поэтому целесообразно организовать разработку стратегии в рамках соответствующей республиканской научно-технической программы с привлечением широкого круга ученых и специалистов, владеющих современными методологией и инструментарием исследований и разработок долгосрочных стратегий управления, представителей бизнеса и ОГО.

Реализация стратегии совершенствования системы государственного управления и госслужб позволит на программно-целевой основе более последовательно и эффективно проводить преобразования народного хозяйства в направлении социально ориентированного рыночного хозяйства и исключить ситуации, когда желания опережают знание предмета и умение делать дело высокопрофессионально.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь. Мн.: Беларусь, 1994.
2. Merton R.R., ed. Reader in Bureaucrasy. New York: Free Press, 1953.
3. Грановский А. Системы местного самоуправления на западе Европы и в России; Ржевский В. Взгляд на теорию бюрократической администрации // Русский вестник. 1860.
4. Щепаньский Ян. Элементарные понятия социологии. М.: Прогресс, 1969.
5. Weber M. (1946) Essays in Sociology, ed H.H. Gerthe and C.W. Mills; Alison Ch. W. The Industrial Bureaucrat // Journal of General Management. Vol.11. № 3. 1986.
6. Ленин В.И. ПСС. Т. 38.
7. Fukuyama F. (1992) The End of History and the Last Man. New York: Free Press.
8. Page E.C. (1995) Administering Europe. Cambridge: Polity.
9. Page E.C. and Wright V. Eds. (1999) Bureaucratic Elites in Western European States. Oxford: Oxford University Press.
10. Hood C. (1998) The Art of the State. Oxford: Clarendon Press.
11. Wright V. (1994) Reshaping the state: the implications for public administration in Western European Politics. 17 (3): 102-37.
12. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? Под ред. Тони Верхейна. Братислава, NISPAcee. М.: Права человека, 2001.
13. Aberbach J., Putman D., Rockman B. (1981) Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, MA: Harvard University Press.
14. Peters B.G. (1987) Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making in J.-E. Lane. Ed. Bureaucracy and Public choice. London: SAGE Publications. P. 256-282.
15. Кумбиз Д. Политика и бюрократия в современном бюрократическом государстве: сравняя Западную и Восточную Европу // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? М.: Права человека, 2001.
16. Черп О.М. Заключение об Аналитическом Отчете по НСУР Республики Беларусь. – Приложение 2. Выдержки из руководства ОЭСР по национальным стратегиям устойчивого развития (англ.)// Центрально-Европейский Университет, Будапешт, май 2002.
17. Capra F. Criteria of systems thinking // Futures. October 1985. Vol.17, Number 5. P. 476.
18. Effective Pathways to Sustainable Development. UNU Report. P. 14-27.
19. Шимов В.Н. Индикативное планирование: опыт развитых стран и задачи переходного периода // Белорусский экономический журнал. 1999. № 1.

