

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА ОСНОВЕ ПОДХОДА, РАЗВИВАЮЩЕГО ТЕОРИЮ ВЕБЕРОВСКОЙ РАЦИОНАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ**

*Волкова Татьяна Сергеевна, Юраго Алена Сергеевна*

*Белорусский государственный экономический университет*

Актуальность выбранной темы исследования состоит, главным образом, в том, что определение и оценка основных показателей эффективности государственного управления имеет не только теоретическое значение, но также колоссальную практическую значимость. Основываясь на данных по основным показателям в области эффективности государственного управления, можно проанализировать «слабые» места в управлении и проводимой политике, а также определить новые направления и приоритеты данной деятельности. Сведение полученных данных за несколько лет позволяет увидеть динамику основных показателей и выяснить, что было причиной роста или снижения эффективности государственного управления, и в будущем не допустить ошибок.

Эффективное государственное управление – умение рационально использовать мощный потенциал государства[4].

Эффективность государственного управления определяется возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость политической системы [1].

С позиции подхода, развивающего теорию веберовской рациональной бюрократии, при оценке эффективности государственного управления внимание акцентируется на качестве иерархической структуры, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.

Рассмотрим указанные направления оценки более подробно.

Согласно Веберу, на всех уровнях служебной иерархии должны быть четко распределены права и ответственность должностных лиц. Деятельность всех должностных лиц должна базироваться на формальных правилах, инструкциях и предписаниях, в которых закрепляются стандарты поведения, призванные обеспечить единообразие их подходов в различных ситуациях. Это означает, что в бюрократическом аппарате власть деперсонализирована, т.е. не принадлежит индивиду как таковому, а той должности, которую он занимает [2].

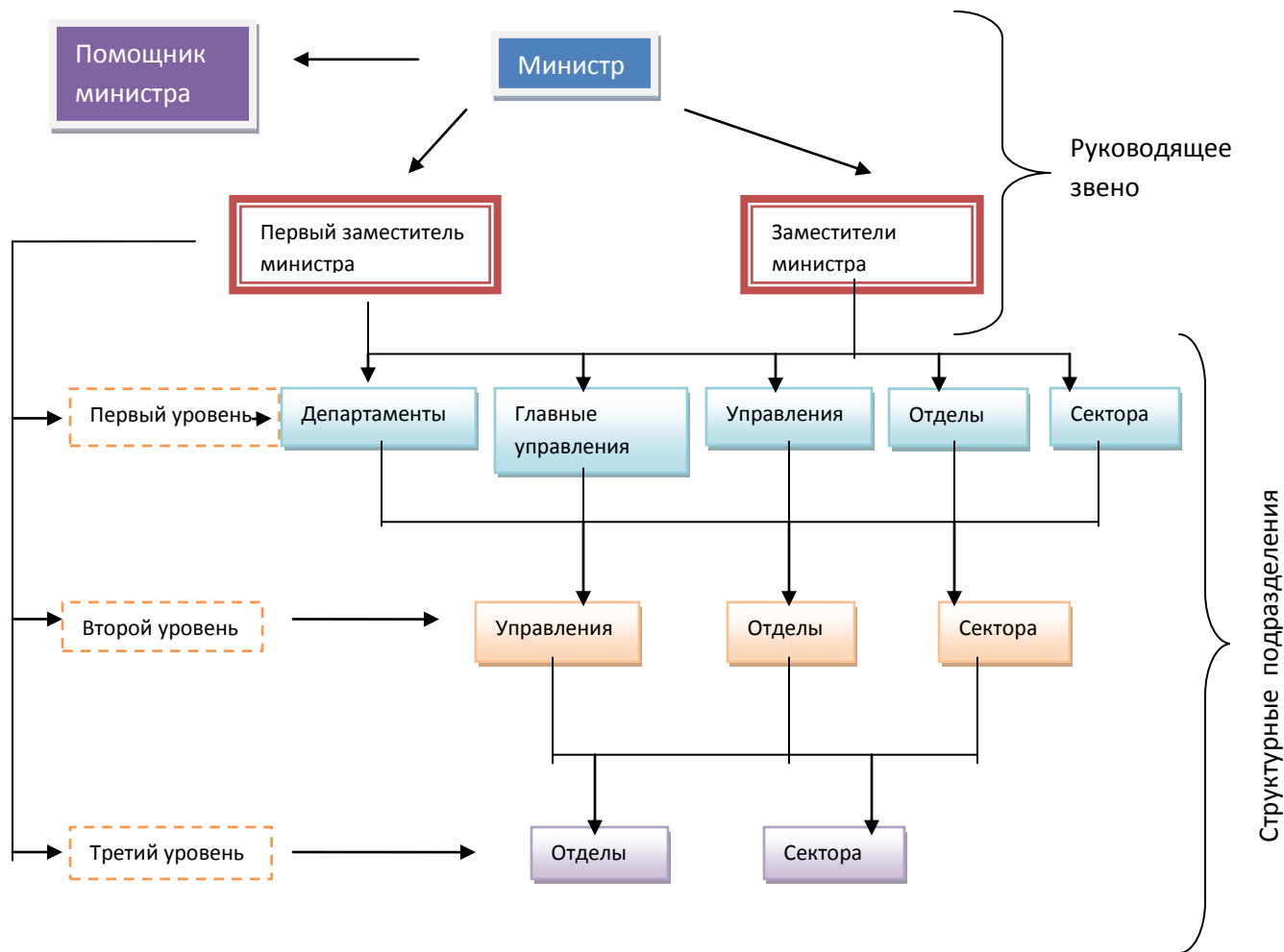
Для оценки иерархической структуры органов государственного управления в Республике Беларусь рассмотрим систему органов исполнительной власти, в которую входят органы республиканского и местного управления, подчинённые друг другу по иерархическому принципу.

Высшим органом исполнительной власти является Совет Министров, которому подчиняются 24 министерства, 7 государственных комитетов. Система органов местного управления включает 3 уровня: областной, базовый и первичный.

Каждый орган управления также имеет свою разветвлённую иерархическую структуру. Примерная структура республиканских органов управления (министерств) представлена на рисунке 1.

Исходя из данной структуры, видно, что общая система Министерств Республики Беларусь имеет руководящее звено и структурные подразделения. Министр и его заместители составляют руководящее звено. У Министра 3-5 заместителей. Структурные подразделения состоят из трех уровней. На первом уровне находятся департаменты, главные управления, управления, отделы, сектора. На втором уровне находятся управления, отделы, сектора. На

третьем уровне находятся отделы и сектора. Каждые звенья структуры на всех уровнях взаимодействуют между собой. Это повышает эффективность функционирования структуры. Структура министерств достаточно громоздка, что влияет на эффективность функционирования всей системы. Многоуровневость системы предполагает дублирование функций отдельными звеньями системы, что снижает эффективность функционирования структуры в целом.



**Рисунок 1 –Примерная структура республиканских органов управления (министерств) в Республике Беларусь**

Примечание – Источник: разработка автора

В качестве примера, приведем организационную структуру центрального аппарата Министерства энергетики Республики Беларусь (рисунок 2). Как видно из рисунка руководящее звено министерства представлено Министром, его помощником, Первым заместителем и тремя заместителями. Первый уровень структурных подразделений представлен Департаментом по ядерной энергетике, Главным экономическим управлением, 5 управлениями и 9 отделами (всего 16 звеньев). Второй уровень представлен 1 управлением, 5 отделами и 1 сектором (всего 7 звеньев). В министерстве нет структурных подразделений третьего уровня. Таким образом, можно подвести вывод, что организационная структура Министерства энергетики имеет руководящее звено, два уровня структурных подразделений, первый из которых представлен 16 звеньями, второй – 7, что позволяет говорить о достаточно разветвленной структуре министерства. Причем, если обратить внимание на названия структурных подразделений,

которые, как правило, отражают общие функции, выполняемые каждым подразделением, можно предположить о наличии проблемы дублирования функций внутри органа. Так, в министерстве присутствуют следующие подразделения со схожими названиями:

1) «отдел анализа и сводной информации» (на первом уровне), «управление экономического анализа и прогнозирования» и «сектор анализа и прочих видов деятельности» (на втором уровне);

2) «отдел внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества» (на первом уровне) и «отдел международного сотрудничества, подготовки кадров и информационного обеспечения» (на втором уровне).

Организационная структура центрального аппарата Министерства энергетики Республики Беларусь

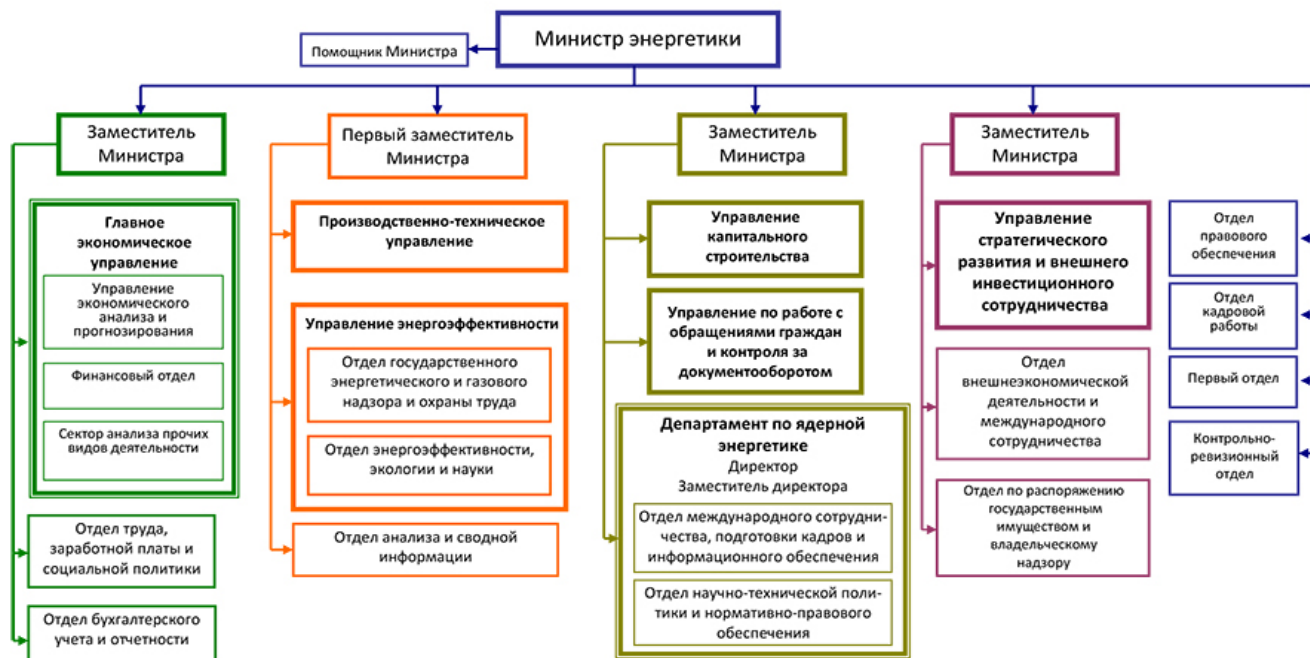
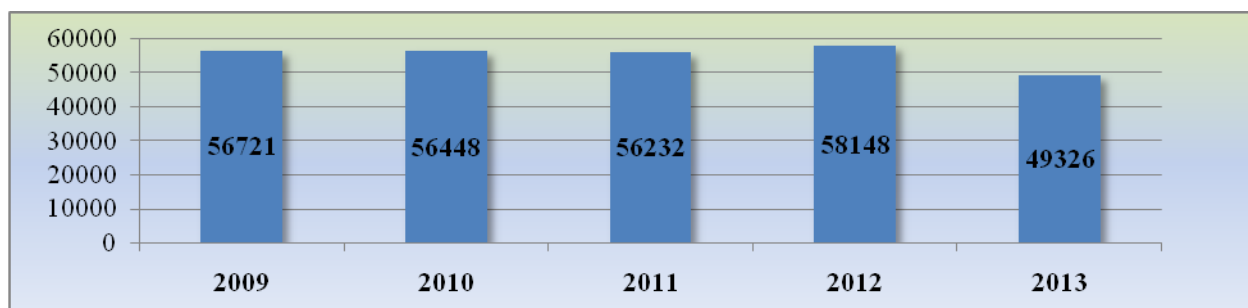


Рисунок 2 – организационная структура центрального аппарата Министерства энергетики Республики Беларусь

Примечание – Источник: [3]

Проанализировав структуру республиканских органов управления на примере министерств, можно сделать выводы о том, что от большого количества отделов и управлений эффективность функционирования всей структуры снижается. Существует дублирование функций, что предполагает выполнение одной и той же управленческой работы на различных иерархических уровнях руководства. Это значительно снижает эффективность управления. Структура министерств является существенным фактором качества управления, так как четко функционирующая структура существенно облегчает процесс управления и повышает его эффективность. Чем больше усложняется структура государственных органов, тем менее она эффективна. Необходимо создавать такую структуру, которая была бы оптимальна и не допускала в себе дублирование функций.

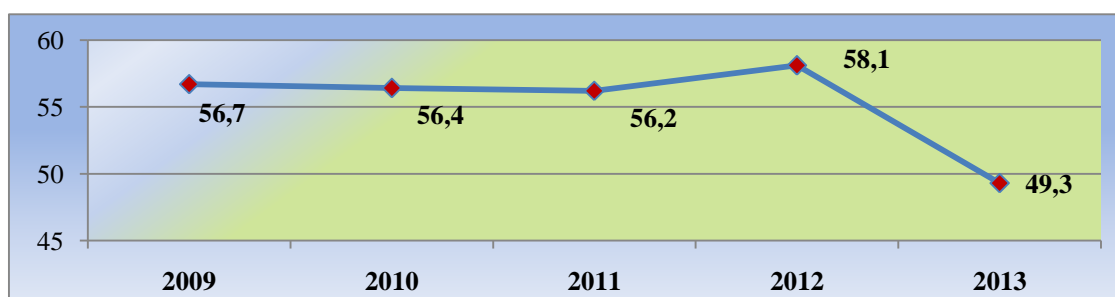
Далее проанализируем численность государственных служащих в Республике Беларусь, ее структуру и динамику. Численность работников, занятых на государственной службе в Республике Беларусь за период с 2009 года по 2013 год снизилась на 13 % (7416 человек) и составила 49326 человек (рисунок 3).



**Рисунок 3 – Численность работников, занятых в государственных органах Республики Беларусь**

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

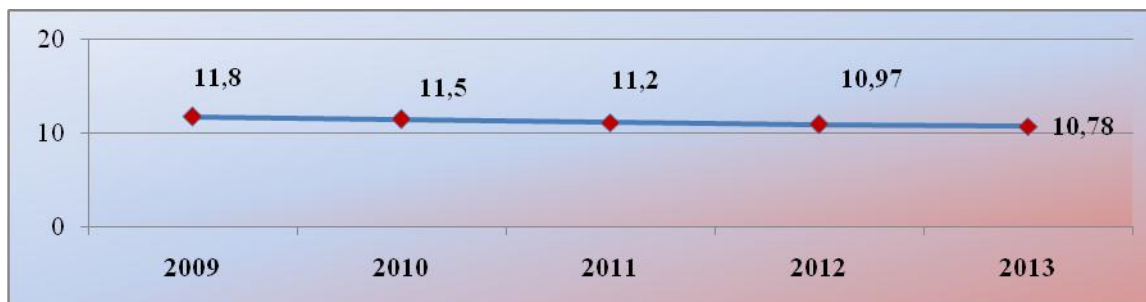
В пересчете на 1000 человек населения динамика численности государственных служащих представлена на рисунке 4.



**Рисунок 4 – Динамика численности государственных служащих в Республике Беларусь на 1000 человек населения с 2009 по 2013гг.**

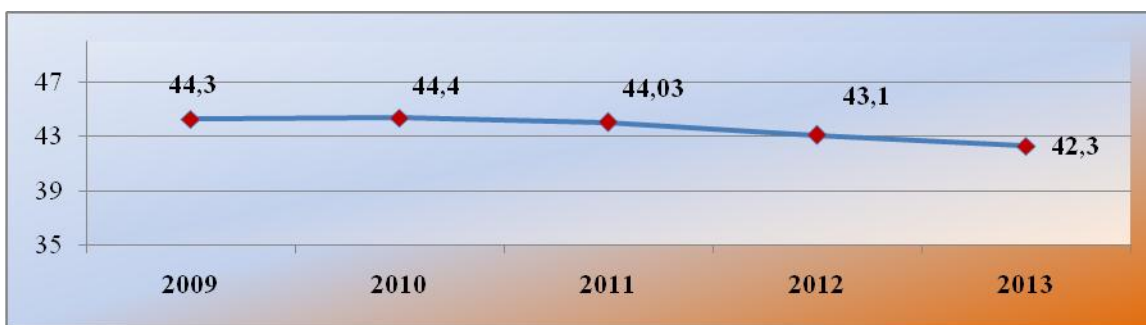
Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

Для объективной оценки численности государственных служащих в Республике Беларусь проанализируем динамику численности государственных служащих на 1000 человек населения в Российской Федерации и США (рисунки 5 – 6).



**Рисунок 5 – Динамика численности государственных служащих на 1000 человек населения Российской Федерации с 2009 по 2013гг.**

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации



**Рисунок 6 – Динамика численности государственных служащих Соединенных Штатов Америки на 1000 человек населения с 2009 по 2013гг.**

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Laborsta

Сравнив данные, можно отметить, что численность государственных служащих в Республике Беларусь превышает их численность в Российской Федерации примерно в 5 раз. Если же сравнивать Республику Беларусь и США, то можно отметить примерно одинаковую численность государственных служащих в обеих странах, что может быть обусловлено тем, что при формировании государственного аппарата Беларусь брала пример с таких стран как Соединенные Штаты Америки, Германия и т.д. Однако следует отметить, что Республика Беларусь не обладает такими ресурсами и возможностями, как указанные страны, уровень жизни в нашей стране намного ниже развитых стран, поэтому с целью оптимизации структуры государственного аппарата нам следует перенимать опыт стран, имеющих схожие с нашими политические, экономические и социально-культурные условия. В силу сказанного можно заключить, что для более эффективной управленческой структуры и оптимизации численности государственных служащих в Республике Беларусь необходимо провести ряд мероприятий, направленных на постепенное сокращение государственного аппарата не менее, чем на 25-30%.

Помимо этого, на современном этапе развития экономики и общества значительно возрастают требования к государственным служащим, поскольку эффективность проводимых в республике реформ во многом зависит от их профессионализма и компетентности.

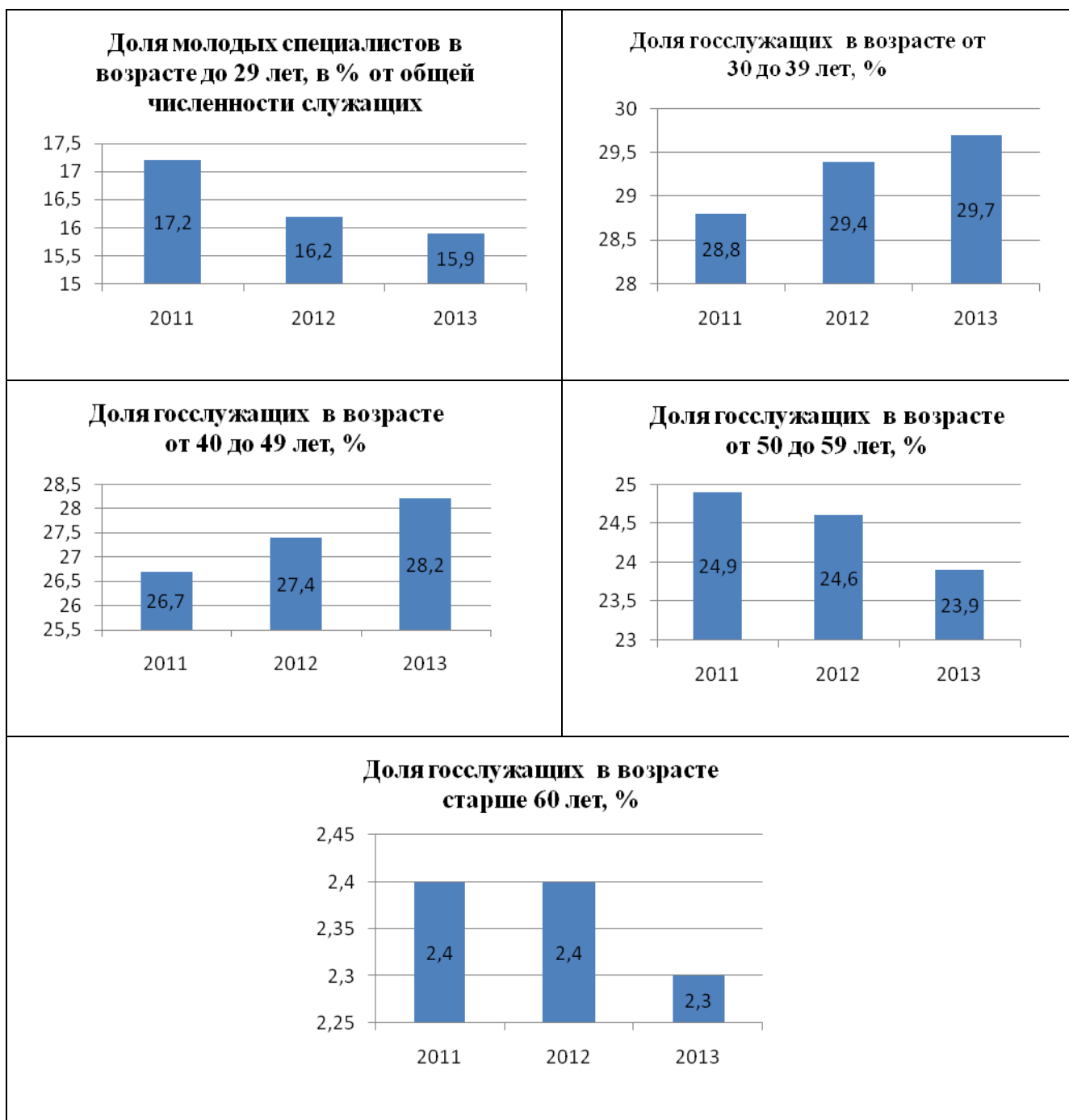
В целях объективной оценки кадрового потенциала государственной службы Республики Беларусь проанализируем наиболее важные характеристики кадрового состава: возраст служащих, уровень образования и опыт работы. Данные характеристики позволяют оценить перспективы эффективного функционирования государственных органов по исполнению государственных функций и предоставлению населению государственных услуг.

Вклад соответствующей возрастной категории в общую численность государственных служащих представлен на рисунке 7.

Как видно из рисунка, в Республике Беларусь наблюдается тенденция увеличения числа служащих в возрасте от 30 до 49 лет. Доля госслужащих в возрасте от 50 до 59 лет, и доля молодых специалистов в возрасте до 29 лет постепенно уменьшается. Возрастная структура государственных служащих в возрасте старше 60 лет оставалась практически неизменной: изменения составили всего 0,1 процентных пункта. В целом можно отметить, что возрастной состав государственных служащих является приемлемым для исполнения служебных обязанностей на профессиональном уровне.

Следующей важной характеристикой кадрового состава является образовательный уровень государственных служащих.

По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь на 1 ноября 2013 года высшее образование имело 45 495 государственных служащих, что составляло 92,2% от общего количества чиновников. Следует отметить, что 292 государственных служащих имеют ученые степени кандидата (254 человека) и доктора наук (38 человек) (таблица 1).



**Рисунок 7– Динамика государственных служащих по стажу работы**

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

Для объективной оценки государственных служащих по уровню образования в Республике Беларусь, сравним показатели страны с уровнем образования в Российской Федерации на 1 ноября 2013 года (таблица 2).

При анализе данных можно отметить, что уровень образования государственных служащих Республики Беларусь примерно такой же, как и в Российской Федерации и находится на высоком уровне.

**Таблица 1 – Государственные служащие по уровню образования в Республике Беларусь на 1 ноября 2013 г.**

	Всего	В том числе имеют образование			Численность докторов наук	Численность кандидатов наук
		высшее	среднее специальное	не имеют высшего и среднего специального образования		
Человек						
Всего	49 326	45 495	3 397	434	38	254
В процентах к итогу						
Всего	100	92,2	6,9	0,9	0,1	0,5

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

**Таблица 2 – Структура численности работников государственной и муниципальной службы по уровню образования в Российской Федерации на 1 ноября 2013 г.**

	Всего	В том числе имеют образование			Численность докторов и кандидатов наук
		высшее	среднее специальное	не имеют высшего и среднего специального образования	
Человек					
Всего (государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы)	786 400	726 305	51 652	8 443	12 636
В процентах к итогу					
Всего	100	92,4	6,6	1,0	1,6

Примечание – Источник: разработка автора на основании данных Федеральной службы государственной статистики

Плановая ротация кадров и «преемственность» государственной службы путем передачи опыта и практических знаний служащим, впервые поступившим на государственную службу невозможны без наличия в коллективе наиболее опытных сотрудников. По данным Национального статистического комитета на 1 ноября 2013 года наиболее массовый стаж государственных служащих составляет 8-14 лет (24,8% к итогу). В целом по разным органам государственного управления служащие, проработавшие меньше года, составляют 5,2%, более 25 лет - 8,4% (таблица 3).

В результате проведенного анализа и оценки эффективности государственного управления на основе подхода, развивающего теорию веберовской рациональной бюрократии, можно сделать следующие выводы:

1. Государственные органы Республики Беларусь имеют строго иерархическую структуру. Она в достаточной мере развита, но следует отметить, что сложившаяся система управления еще не в полной мере эффективно обеспечивает взаимодействие различных властных структур при выполнении органами управления своих властных полномочий, что обусловлено громоздкой многозвеневой структурой и наличием проблемы дублирования функций как внутри органов государственного управления структурными подразделениями различных уровней, так и между структурными подразделениями различных органов.

**Таблица 3 – Государственные служащие по стажу государственной службы на 1 ноября 2013 г.**

	Всего	В том числе имеют стаж государственной службы						
		менее 1 года	1-2 года	3-7 лет	8-14 лет	15-19лет	20-24 года	25 лет и свыше
Человек								
Всего	49 326	2 590	5 601	10 149	12 256	8 973	5 611	4 146
В процентах к итогу								
Всего	100	5,2	11,4	20,6	24,8	18,2	11,4	8,4

Примечание – Источник - разработка автора на основании данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

2. В Республике Беларусь численность государственных служащих с каждым годом снижается. В период с 2009-2013 годы численность государственных служащих снизилась на 13%. Однако, по сравнению с другими странами в Республике Беларусь численность государственных служащих достаточно велика. Это один из показателей, который снижает эффективность деятельности государственных органов. Поэтому, для регулирования численности служащих, необходимо провести ряд мероприятий, направленных на оптимизацию структур государственных органов и дальнейшее сокращение численности государственного аппарата не менее чем на 25-30% по примеру стран со схожими с нами политическими, экономическими и социально-культурными условиями.

3. Для эффективного функционирования государственных органов, необходим высококвалифицированный персонал. К служащим, занимающим государственные должности, значительно возрастают требования. Таким образом, уровень образования, опыт и стаж работы позволяют оценить перспективы эффективного функционирования государственных служащих по исполнению государственных функций. При проведении оценки профессионализма государственной службы Республики Беларусь были проанализированы такие показатели, как возраст служащих, уровень образования и опыт работы. В целом по данным показателям эффективность государственного управления в Республике Беларусь можно оценить как достаточно высокую.

#### **Литература:**

1. Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность: учеб.пособие./ Г.В. Атаманчук, - М.:Юнити, 2005-388 с.
2. Лугвин, С. Новые приоритеты управления / С. Лугвин //Беларуская думка. – 2013. – №12. – с. 16-22.
3. Официальный сайт Министерства энергетики Республики Беларусь.[электронный ресурс] – режим доступа:<http://www.minenergo.gov.by/ru/about/struct>
4. Официальный сайтФедеральной службы государственной статистики Российской Федерации. [электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.gks.ru/>Дата доступа: 23.03.2015.
5. A. Charnes, W.W. Cooper, E. Rhodes. (2007). Measuring the efficiency of decision making units with some new production functions and estimation methodsCenter for Cybernetic Studies Research Report CCS 276University of Texas Center for Cybernetic Studies, Austin, TX, 25-27.