

УДК 35(045)



С. В. РЕШЕТНИКОВ,
заведующий кафедрой политологии юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор политических наук, профессор



Н. А. БЕЛЯЕВ,
аспирант Белорусского государственного университета

ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПЕРВЫЙ ШАГ НА ПУТИ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССА ОПТИМИЗАЦИИ ГОСАППАРАТА

В последние годы в Республике Беларусь взято направление на оптимизацию и совершенствование отечественной системы государственного управления. Началом первого этапа оптимизации можно считать создание Президентом 1 октября 2012 г. специальной комиссии по реформированию органов государственного управления. Итогом работы госкомиссии и важным аспектом первого этапа стала подготовка и издание Указа Президента Республики Беларусь от 12 апреля 2013 г. № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников».

Результатом реализации Указа № 168 стало сокращение численности работников госаппарата, а также определенные незначительные изменения в структуре и полномочиях государственных органов государственного управления.

Во время своего выступления Президент отметил необходимость проведения следующего этапа оптимизации государственного управления: «Недавно сократили численность госаппарата. Сегодня стоит более масштабная задача – сократить не численность, а избыточные полномочия чиновников по оптимизации системы госуправления, выступая 15 января 2013 г. седьмой внеочередной сессии Палаты представителей Национального собрания при представлении на должность премьер-министра Кобякова».

В своем выступлении Александр Лукашенко поручил Андрею Бурду продолжить работу по оптимизации функций государственного управления и внести на рассмотрение целостные предложения: «В чем это, прежде всего, заключается – избавить госорганы от дублирующих функций им функций. Вот это главное! В результате государственные органы должны стать немногочисленным, хорошо оплачиваемым и высокоэффективным».

Таким образом, главной задачей государства поставлена задача по оптимизации государственного управления. Необходимо отметить, что, в отличие от первого этапа оптимизации, объем преобразований и изменений, направленных на повышение эффективности работы госорганов, так как для выполнения поставленной задачи необходимо проведение ряда структурных и организационных мероприятий по совершенствованию структуры и численности государственных органов, изменению поставленных перед ними целей и задач, а также проведения функций.

Для эффективного осуществления поставленной задачи необходимо проведение мероприятий по оптимизации государственного управления. В частности, необходимо проведение мероприятий по оптимизации государственного управления.

На наш взгляд, одной из таких проблем является отсутствие четкого закрепленного определения системы государственного управления. Отсутствие точного и всеобъемлющего определения является одним из основных препятствий для эффективной реализации намерений по оптимизации государственного управления.

Обуславливается это рядом аспектов:

- при осуществлении процесса оптимизации важно наличие четкого определения объекта, на который направлен этот процесс. Отсутствие четкого определения объекта может привести к путанице при исполнении целей и задач, что приведет к отсутствию процесса оптимизации и недополучению поставленных результатов;
- отсутствие точно определенного объекта не позволяет создать

ности работы системы государственного управления, что осложняет процесс постановки целей и задач по оптимизации и совершенствованию.

Если ознакомиться с содержанием базисных программных документов за последние десятилетия, то можно заметить, что в них закреплены задачи по оптимизации системы государственного управления. Однако в зависимости от периода разработки и действия документа сам термин либо заменяется иным, схожим по смыслу, либо не раскрывает содержание определения.

К примеру, в Программе социально-экономического развития на 2001–2005 годы термин «система государственного управления» заменяется термином «система управления народным хозяйством». При этом программой предусмотрено комплекс мер, направленных на оптимизацию механизмов, усматривается комплекс мер, направленных на оптимизацию механизмов, свойственных для системы государственного управления.

Пунктом 11 «Совершенствование системы управления народным хозяйством» Программы был был предусмотрен комплекс мер, среди которых [2]:

– создание системы координации деятельности органов государственного обеспечения сбалансированное развитие народнохозяйственного комплекса в целом;

– повышение качественного уровня и роли системы государственного прогнозирования и программирования;

– оптимизация организационных структур управления на основе исключения излишних звеньев, параллелизма в работе, а также уменьшения документооборота.

Однако программные документы следующей пятилетки отходят от использования термина «система управления народным хозяйством» и используют уже более привычный в научных кругах термин «система государственного управления».

Так, в программе социально-экономического развития Республики Беларусь на следующий период – 2006–2010 гг. – было использовано определение «система государственного управления» в рамках задачи по совершенствованию госаппарата.

Перед системой государственного управления были поставлены задачи по децентрализации государственных услуг и повышению их качества, внедрению эффективных моделей работы с населением на основе заявительного принципа «одно окно», применению информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственного аппарата при принятии решений [3].

Эти же цели и задачи, только в более развернутом виде, были поставлены в виде заданий перед Советом Министров в Программе деятельности Правительства Республики Беларусь на 2006–2010 годы. Согласно тексту документа, перед Совмином стояла задача по полноценной перестройке системы государственного управления: «Бюджет продолжена работа по совершенствованию

деятельных, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) сетей; смещению акцента с административных методов управления работами всех звеньев и уровней управления; повышению эффективности взаимодействия центра и регионов; развитию инициативы и предприимчивости слоев обществственности – и как результат – повышение качества и ответственности республиканских органов государственного управления» [4].

Таким образом, в программных документах этого периода если отсылки к классическому пониманию государственного управления целям и задачам, свойственным для него. Однако при этом документ раскрывается содержание самого определения.

Несмотря на использование термина «система государственного управления» в период с 2006 по 2011 гг., в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на текущую пятилетку (2011–2015 гг.) задачи по реформированию/совершенствованию и оптимизации государственного управления заняла задача по модернизации экономических институтов и системы государственного регулирования.

Согласно программе, «основной целью модернизации экономических институтов и механизмов государственного регулирования является стимулов для экономического роста на основе либерализации экономической деятельности субъектов хозяйствования независимо собственности, формирования благоприятного бизнес-климата, пердминистративных методов регулирования к использованию рыночных» [5].

Задачи, которые по смыслу и содержанию относятся к совершенствованию системы государственного управления, можно найти и в 1-й главе деятельности Правительства на 2011–2015 гг. Согласно тексту документа в подпункте «Повышение эффективности системы управления социальными экономическим развитием» одной из целей Правительства является «повышение эффективности деятельности органов государственного управления и внедрение инновационного развития и конкурентоспособности национальной экономики».

В рамках этой цели перед Правительством Беларуси ставятся следующие задачи:

- разграничение функций государственного и хозяйственного управления;
- исключение дублирующих функций;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов хозяйствования.

Кроме того, в ряде случаев термин «система государственного управления» не использовался, а заменялся иными, схожими по смыслу определениями.

На наш взгляд, такая ситуация может неблагоприятно повлиять на эффективность исполнения поставленных программными документами и поручениями Президента задач и целей по совершенствованию системы государственного управления, а также не позволяет объективно оценить ход и достижения процесса совершенствования и оптимизации.

На сегодняшний день в академической среде сформировалось большое количество подходов к определению термина «государственное управление». Это связано с тем, что с понятием «управление» связывается множество процессов и явлений. Хотя в научной литературе представлено большое количество вариантов определения термина «система государственного управления», единство до сих пор не выработано.

Тем не менее по признакам, объекту и предмету подходы к определению термина «система государственного управления» можно объединить в три основные группы.

Первый подход рассматривает систему государственного управления как деятельность государства по осуществлению исполнительно-распорядительных функций. Это означает, что деятельность системы государственного управления сводится лишь к реализации исполнительной власти. Таким образом, сторонники этого подхода исключают из сферы государственного управления судебную и законодательную ветви власти [6, с. 20].

Второй подход, напротив, рассматривает систему государственного управления более широко, включая в нее исполнительную, законодательную и судебную ветви власти. Данный подход характеризует государственное управление как организующее, направляющее и регулирующее воздействие всех государственных органов на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, опирающееся на государственные властные функции [7, с. 62].

Третий подход направлен на объединение первого и второго подходов и понимает систему государственного управления как упорядоченную деятельность всех органов государственной власти по осуществлению закрепленных за ней функций [8, с. 11].

На наш взгляд, определение системы государственного управления как деятельности государства по осуществлению исполнительно-распорядительных функций не отвечает требованиям и реалиям сегодняшнего дня. Кроме того, этот подход не учитывает степени взаимозависимости и взаимодействия между ветвями власти в современном государстве.

Анализ полномочий законодательной и судебной власти позволяет сказать, что и одна, и другая ветви власти включены в процесс управления государством через реализацию своих функций. Именно в процессе реализации

государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основании ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга».

Так, система органов исполнительной власти не может функционировать при отсутствии разработанной законодательной базы, т. к. и темная власть основана на реализации правовых норм. В случае от правовой базы возникает вопрос о целесообразности функционирования исполнительной ветви власти. Таким образом, посредством создания законодательства происходит взаимодействие между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Взаимодействие судебной ветви власти с законодательной и исполнительной заключается в разрешении внутрисистемных вопросов. В примера можно привести деятельность Конституционного Суда Республики Беларусь. Статья 116 Конституции Республики Беларусь закрепляет о компетенцию этого органа, а также его функции, направленные на внутренние внутрисистемных противоречий.

Согласно статье 116 Конституции, Конституционный Суд по инициативе Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Советов Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь дает:

- о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договоров и иных обязательств Республики Беларусь Конституции народно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;
- о соответствии актов межгосударственных образований, входящих Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам;
- о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции народно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;

— о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные конституционными, утрачивают силу в порядке, определенном законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Председатель Конституции дает заключение о наличии фактов системных нарушений Конституции.

Таким образом, функционировав совместно, все три ветви государственной власти образуют единый, целостный аппарат, реализующий государственное управление в полном объеме.

Проанализировав существующие определения и подходы, представляется возможным сформулировать следующие понятия системы государственного управления:

Система государственного управления – совокупность государственных органов и должностных лиц, деятельность которых направлена на сохранение и развитие благополучия государства.

Система государственного управления – деятельность государственных институтов, наделенных определенным кругом полномочий для сохранения и развития взаимоотношений в обществе и государстве.

Система государственного управления – совокупность отношений между государственными институтами, наделенными административной составляющей, направленные на развитие общественно значимых отношений.

По нашему мнению, учитывая все свойства и особенности отечественной системы государственного управления, а также поставленные перед ней цели и задачи, можно предложить следующее определение системы государственного управления для использования и законодательного закрепления:

Система государственного управления – деятельность государственных органов по исполнению, закрепленных за ними функций, направленная на сохранение и развитие общественных отношений.

Литература:

1. *Постановление Президента белорусскому народу и Национальному собранию, 22 апр. 2014 г. // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: http://president.gov.by/ty/news_ty/view/aleksandr-tykashenko-obraschaetsja-s-ezhгодичным-roslaiem-t-k-belorussskomi-narodu-i-natsionalnomy-sobraniju-8549/. – Дата доступа: 14.04.2015.*
2. *Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 8 авг. 2001 г., № 427 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.*
3. *Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 12 июня 2006 г., № 384 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.*
4. *Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2006–2010 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 26 мая 2006 г.,*

5. *Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2011 г., № 10 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.*
6. *Козлов, Ю. М. Административное право: учеб. / Ю. М. Козлов. – М.: Юрисп., 2011.*
7. *О концепциях государственного управления / С. В. Решетников // Проблемы и практики управления: международный журнал. – 2001. – № 3. – С. 95–118.*
8. *Райтвуд, Д., Маршанд-Моуди, С. Сопутствующая Public Administration / 1 S. Marjand-Moody. – NY: Longman Publishing Group, 1991. – 385 p.*
9. *Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.)* / Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

Дата поступления в редакцию – ;