

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ПОДЧИНЕННЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВУ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (1991–2017 годы)**

*Куневич Георгий Георгиевич,*  
старший преподаватель кафедры конституционного права  
юридического факультета Белорусского государственного университета, г. Минск

Важнейшим условием обеспечения устойчивого развития страны является эффективно функционирующая система государственного управления, обладающая отлаженным механизмом взаимодействия ее органов, организационной гибкостью, целевой и функциональной оптимальностью управленческой структуры ее звеньев, экономичностью.

Государственное управление принято рассматривать в узком и широком смысле. В широком понимании государственное управление представляет собой управленческую деятельность всех органов государственной власти, а в узком смысле – органов государственного управления (исполнительной власти).

Как считает А. Н. Крамник, «государственное управление – отдельный вид государственной деятельности, предназначенный для исполнения законов, актов Президента, иных правовых актов путем распорядительства, организационной работы, осуществления материально-технических действий ... Государственное управление является отдельным видом государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором» [1, с. 50]. Совершенствование государственного управления является непрерывным процессом, отражающим и направляющим социально-экономические преобразования в стране. Эту работу необходимо осуществлять при четко выбранных приоритетах, синхронизировать ее с процессами перехода к рыночной экономике и устойчивому социально-экономическому развитию.

Государственное управление рассматривается в различных аспектах – от исторических до философских. В юридической науке традиционно государственное управление изучается как категория административного права. Теоретические проблемы государственного управления исследуются также в теории социального управления, социологии, административном менеджменте и в политологической науке [2, с. 16]. По мнению С. В. Решетникова и Е. Ф. Гречневой, «эволюция теории государственного управления включает несколько этапов, а современный этап охватывает промежуток, начиная с 1980-х гг. и по настоящее время» [3, с. 6].

За последнее двадцатипятилетие после обретения независимости в Республике Беларусь система органов государственного управления подвергалась неоднократным изменениям для приведения в соответствие с требованиями политических, экономических и социальных преобразований. Эти преобразования в первую очередь затрагивали центральные ведомства или, как их стали называть с 1997 года, республиканские органы государственного управления (РОГУ), подчиненные Правительству Республики Беларусь. В настоящее время в систему республиканских органов государственного управления Беларуси входят два вида или организационно-правовых формы РОГУ – министерства и государственные комитеты.

Впервые министерства появились в системе органов государственной власти Беларуси в 1946 году, когда Указом Президиума Верховного Совета БССР от 26 марта 1946 г. СНК БССР был преобразован в Совет Министров БССР, а Народные комиссариаты – в министерства. Однако впервые Закон о Совете Министров БССР был принят только 29 июня 1979 г. [4]. Согласно ст. 24 – 27 раздела четвертого вышеназванного закона в систему органов государственного управления в это время входили следующие виды центральных ведомств: 1) союзно-республиканские министерства – 22; 2) республиканские министерства – 7; 3) союзно-республиканские государственные комитеты – 11 комитетов; 4) республиканские государственные комитеты; 5) другие подведомственные Совету Министров БССР органы (например, ЦСУ БССР и Комитет по физической культуре и спорту). Как видно из приведенного перечня, система органов государственного управления, подчиненных Правительству, являлась сложной, разнотипной и громоздкой.

Большой вклад в развитие белорусской теории государственного управления того периода внесли В. И. Шабайлов и В. И. Семенков [5, с. 120].

В советский период белорусской государственности существовала теория советского государственного управления, в которой особое место занимали принципы партийности (классовости) и демократического централизма, а принципы разделения властей и децентрализации отрицались [6, с. 174].

Следует согласиться с мнением, что «разрабатывая современную теорию отечественного государственного управления, не надо забывать о том, что современная практика государственного управления опирается на солидный исторический фундамент» [7, с. 7].

Основополагающей задачей в области совершенствования государственного управления является формирование организационной структуры государственного управления в целях развития и поддержки сфер народнохозяйственного комплекса в целом во взаимосвязке с проблемами социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала.

Анализ научной литературы по проблемам государственного управления Беларуси позволяет сделать вывод о том, что существуют различные подходы к трактовке термина «организационная структура государственного управления», связанные в первую очередь с рассмотрением государственного управления в узком и широком смысле. Так, ряд авторов рассматривают организационную структуру государственного управления как совокупность системообразующих элементов – государственных органов (всех ветвей государственной власти) – республиканских, региональных и местных. В широком смысле государственное управление означает реализацию государственной власти, целенаправленное воздействие государства на общественные процессы [3, с. 3; 8, с. 7].

В теории административного права государственное управление рассматривается в узком смысле и для нормативного закрепления правового положения органов государственного управления используется правовая категория «административно-правового статуса», а термин «организационная структура» совпадает с организационным и структурным элементами административно-правового статуса.

Следует согласиться с мнением А. Н. Крамника, что «административно-правовой статус органа государственного управления – это не только комплексная, но и дифференцированная система, которая имеет групповую и видовую структуру, и правильно было бы разделить составные части правового статуса на пять блоков: 1) общий; 2) организационный; 3) структурный; 4) процедурный; 5) компетенционный [9, с. 225]. В частности, орга-

низационный блок включает порядок образования и реорганизации государственного органа, а также подчиненность, подконтрольность, подотчетность. Далее, структурный блок закрепляет внутреннюю структуру органа государственного управления, то есть набор структурных подразделений.

Наши подходы к рассмотрению административно-правового статуса органов государственного управления согласуются с позицией О. И. Чуприс в отношении утверждения, что «орган государственного управления наделен компетенцией, которая распределяется между его структурными подразделениями, а внутри подразделений – по должностям» [10, с. 71]. Схожая точка зрения в отношении организационной структуры госоргана и у Н. И. Глазуновой [11, с. 153].

Процесс реформирования системы органов управления в Республике Беларусь начался в 90-е гг. XX в. в условиях перехода от централизованной плановой системы к социально ориентированной рыночной экономике. Побудительными мотивами явились экономическая и политическая ситуации, наполнение государственного суверенитета республики всеми атрибутами власти, что было связано с распадом бывшего СССР и его органов управления, перераспределением субъектов собственности (включением в республиканскую собственность предприятий и организаций союзного подчинения) и необходимостью формирования и развития новых форм межгосударственных связей в экономической, социальной и политической сферах.

Создание научно достоверной периодизации в совершенствовании системы подчиненных Правительству Республики Беларусь центральных (республиканских) органов государственного управления, выявление особенностей отдельных этапов функционирования данных органов в исторической перспективе является важным с точки зрения законодательного совершенствования системы органов исполнительной власти, позволяет избежать влияния негативных внутренних и внешних факторов при дальнейшем проведении административных реформ. Периодизация позволяет системно и хронологически последовательно проследить важнейшие проблемы становления и развития органов, подведомственных Правительству.

Критериями периодизации развития и совершенствования органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, могут выступать конституционные основы системы исполнительной власти в Республике Беларусь, влияние зарубежных моделей организации государственного управления, политические цели совершенствования государственного управления на том или ином временном этапе, системная связь функций и предметов ведения органов государственного управления, изменение компетенции и др.

За период 1990 – 2017 гг. система органов государственного управления суверенной Беларуси несколько раз претерпевала определенные изменения. Полагаю, можно выделить следующие пять этапов ее совершенствования: первый – 1990 – 1994 гг.; второй – 1994 – 1996 гг.; третий – 1996 – 2001 гг.; четвертый – с 2001 до 2006 гг.; пятый – с 2006 года по настоящее время.

Первый этап (1990 – 1994 гг.) был связан с провозглашением Республики Беларусь суверенным и независимым государством и началом реформирования экономики на рыночной основе, а также выходом республики из состава бывшего СССР. Принятие 27 июля 1990 г. Верховным Советом Декларации «О государственном суверенитете БССР» явилось первым шагом на пути к обретению независимости и формированию органов государственной власти суверенного белорусского государства. Непосредственное переопределение союзно-республиканских ведомств белорусскому правительству началось с принятия 25 августа 1991 г. Закона «Об изменении в системе органов государственного управления Республики Беларусь» [12].

Политическим мотивом административных преобразований 1990 – 1994 гг. выступала необходимость радикальной перестройки советской административно-командной модели государственного управления экономикой и формирование новой системы органов исполнительной власти суверенной Беларуси.

По оценке экспертов Всемирного банка, на момент обретения независимости в 1991 году Беларусь лидировала среди республик СНГ по показателям дохода на душу населения. Республика имела развитый промышленный сектор, который с учетом его доли во внутреннем валовом продукте делал ее одной из самых индустриализированных стран мира. Поэтому кризис в белорусской экономике начался позже, чем в других республиках СССР. Только в 1991 году впервые произошло абсолютное падение производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, в результате внутренний валовой продукт составил 98,8 % от уровня 1990 года, а национальный доход – 97 %.

С 1991 года начался безудержный рост инфляции из-за повышения и частичной либерализации цен на продукцию и введения новых тарифов на транспортные услуги. Темпы инфляции в Беларуси в 1993 – 1994 гг. превышали 2000 %. В этот кризисный период происходил перелив капитала из производственной деятельности в торгово-посредническую.

Дезинтеграционные процессы на территории бывшего СССР особенно негативно сказались на Республике Беларусь, поскольку ее экономика являлась «сборочным цехом» и была в наибольшей степени интегрирована с остальными частями народнохозяйственного комплекса Советского Союза. Разрыв экономических связей, резкий рост цен на энергоносители, импортируемые сырье и материалы, а также глубокие трансформационные процессы в системе социально-экономических институтов стали причинами глубоких потрясений, которые пережила Беларусь в 1-й половине 1990-х гг.

Кризис стал системным. Он охватил промышленное и сельскохозяйственное производство, финансы, социальную сферу.

Произошло ускоренное разрушение плановых методов ведения хозяйства при отсутствии действующих эффективных рыночных механизмов, были ослаблены рычаги управления государственным сектором экономики, что способствовало нарастанию социально-экономического кризиса в республике в целом, падению уровня жизни и усилению дифференциации доходов населения [13, с. 507].

Наиболее сложным моментом формирования организационной структуры управления на первом этапе было правильное понимание принципиальной разницы между рыночной экономикой и переходным периодом. Здесь работа началась практически с нуля, так как до этого времени важнейшие направления и функции (внешнеполитические, внешнеэкономические, денежно-кредитные, бюджетно-налоговые и др.) были сосредоточены в СССР. Важным проявлением суверенитета республики стало формирование собственной банковско-кредитной системы, в состав которой вошли Национальный банк Беларуси, Внешэкономбанк, Сберегательный банк и ряд коммерческих банков. В собственность государства были переданы предприятия, организации и учреждения общесоюзного подчинения, размещенные на ее территории.

В конце 1991 – начале 1992 гг. были созданы Главное управление пограничных войск при Совете Министров Республики Беларусь, Государственный таможенный комитет, Министерство обороны. Новую роль стало играть Министерство иностранных дел, существовавшее ранее, скорее, формально. На начальном этапе реформирование доставшейся в наследство советской модели органов государственного управления основывалось на следующих основных принципах:

- полной адекватности деятельности органов государственного управления основам функционирования суверенного государства и законам рыночной экономики;
- формирования системы органов государственного управления преимущественно на функциональной основе, позволяющей исключить возможность использования командно-распорядительных методов управления в узкоотраслевых интересах;
- обеспечения необходимой степени устойчивости системы органов исполнительной власти в период становления и развития рыночных отношений;
- отказа от прямого вмешательства органов государственного управления экономикой в деятельность хозяйствующих субъектов, использования ими косвенных экономических регуляторов, особенно в отношении деятельности субъектов негосударственных форм собственности;
- децентрализации и демонополизации структур хозяйственного управления;
- формирования органов государственного управления на основе принципа разделения властей [8, с. 11].

Второй этап (1994 – 1996 гг.) совершенствования системы органов управления, функционирующих в масштабе всей республики, был связан с принятием в марте 1994 года новой Конституции Республики Беларусь и введением института президентства. Согласно ст. 95 Конституции Президент являлся главой государства и исполнительной власти и в силу ст. 100 обладал прерогативой по созданию и упразднению министерств, государственных комитетов и других центральных органов управления Республики Беларусь, а на основе ст. 106 Конституции при Президенте создавался Кабинет Министров Республики Беларусь, а его правовое положение регулировалось Законом от 30 января 1995 г. № 3557-ХП «О Кабинете Министров Республики Беларусь» [14; 15].

Первым целевым нормативным актом по вопросам реорганизации системы органов государственного управления стал Указ Президента от 23 сентября 1994 г. № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», в соответствии с которым с целью повышения эффективности работы центральных органов управления было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на ЧАЭС, учреждена должность Министра по делам СНГ, преобразован и реорганизован ряд государственных комитетов и иных ведомств [16].

С целью вывода страны из кризисного состояния 30 сентября 1994 г. Верховным Советом была принята Программа неотложных мер [17], реализация которой позволила в 1994 – 1995 гг. приостановить обвальный спад производства, заметно снизить уровень инфляции и дефицит государственного бюджета, затормозить падение уровня жизни населения, создать предпосылки для перехода от спада производства к его стабилизации. На новой основе была восстановлена система управления экономикой, отвечающая реалиям переходного периода, внесены коррективы в обеспечение социальной защиты населения.

Начало третьему этапу (1996 – 2001 гг.) положили уточнения и дополнения Конституции Республики Беларусь на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 г., связанные с необходимостью решения сложных задач политического, экономического и социального характера.

Главные направления совершенствования системы управления в основных сферах народного хозяйства республики на данном этапе стали следующие:

- построение эффективной системы государственного управления народным хозяйством по единым для всех уровней принципам;
- обеспечение целенаправленности и гибкости структур и функций органов управления;
- оптимизация структурного и функционального обеспечения управления по «зонам» собственности;
- эффективное сочетание исполнительной вертикали и территориальных региональных органов управления, включая органы самоуправления.

Период 1996 – 2001 гг. имеет большое значение в социально-экономическом развитии Республики Беларусь. Он стал важным этапом в преодолении последствий тех глубоких кризисных явлений, которые были вызваны развалом СССР и формированием новой экономической структуры. Достаточно указать, что в 1994 году объем ВВП составил к уровню 1990 года лишь 72 %, объем промышленного производства – 67 %, капитальные вложения – 57 % [17].

На этом этапе система республиканских органов управления была сформирована в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов управ-

ления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», действовавшая до сентября 2001 г. Она была построена по функционально-отраслевому и территориальному принципам и включала 25 министерств, 17 государственных комитетов, 17 комитетов при министерствах, 15 объединений, подчиненных Правительству [18]. К достоинствам созданной системы органов управления следует отнести восстановление и укрепление управленческой вертикали и повышение уровня управления важнейшими сферами жизни общества и государства, создание функциональных структур и ведомств, реализующих задачи по реформированию экономики и социально-экономическому развитию государства.

В целом она соответствовала системе органов государственного управления суверенного государства, по структуре была близка к составу центральных органов исполнительной власти других стран, и в первую очередь стран, находящихся в стадии трансформации, позволяла решать сложные задачи этого периода. Однако республиканской системе органов управления был присущ ряд противоречий и недостатков, которые проявились в структуре целей, организационном механизме, кадровом обеспечении, дублировании наиболее важных функций государственного управления, отсутствии их четкого разграничения в законодательстве и т. д.

Следующим шагом на пути реформирования системы управления стала Директива «О стиле и методах работы Совета Министров Республики Беларусь по решению вопросов социально-экономического развития страны», утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 14 января 2000 г. № 18 [19]. Данной Директивой перед Правительством ставились следующие задачи по руководству системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти:

- разработка эффективной и быстро адаптирующейся модели управления экономикой и социальной сферой на отраслевом и территориальном уровнях;
- повышение роли и ответственности Президиума Совета Министров Республики Беларусь, руководителей министерств, других республиканских органов государственного управления, объединений, подчиненных Правительству, местных исполнительных и распорядительных органов в решении задач социально-экономического развития;
- исключение дублирования и несогласованности в планировании и принятии решений подчиненными Правительству государственными органами, повышение ответственности руководителей этих органов за исполнение принятых решений.

Начало четвертого этапа (2001 – 2006 гг.) реформирования организационной структуры государственного управления связано с изданием Указа Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 года № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь». В соответствии с ним была утверждена новая система республиканских органов государственного управления, в которую вошли министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров, государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь [20].

Рассматриваемый законодательный акт идентифицировал каждый вид государственных органов и организаций, очертил их полномочия.

В результате проведенной реорганизации система органов государственного управления стала более управляемой, компактной и менее затратной. Система была приведена в соответствие с рыночными отношениями – количество министерств и госкомитетов сократилось с 44 до 28, у большинства из них произошли существенные изменения в компетенции. Названные преобразования в основном коснулись органов, относящихся к экономической сфере.

В систему республиканских органов государственного управления вошли концерны, совмещающие функции государственного управления с предпринимательской деятельностью, что по сути своей не является правомерным и в определенной мере противоречит антимонопольной политике и требует преобразования.

Поиск оптимальной организационной структуры исполнительной власти продолжился в 2002 году, когда 3 июня 2002 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь № 282 «О некоторых вопросах совершенствования в республике системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь».

Для дальнейшего совершенствования системы органов государственного управления предусматривалось достижение следующих целей:

- разработка и реализация социально-экономической политики, ориентированной на устойчивое повышение эффективности экономики, рост ее конкурентоспособности;
- 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;
- проведение системной кадровой политики, создание эффективной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров.

В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года, принятой в 2004 году, были определены следующие задачи в области совершенствования механизма государственного управления:

- 1) оптимизация организационной структуры государственного управления на основе исключения излишних звеньев и минимизация затрат на осуществление управленческой функций;
- 2) повышение роли экономических методов государственного управления, формирование их целостной системы, отвечающей требованиям рынка;
- 3) внедрение современных технологий управленческой деятельности на основе компьютерно-информационных сетей;
- 4) создание условий для эффективного использования информационных ресурсов деятельности органов государственного управления;
- 5) проведение системной кадровой политики; создание эффективной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров;
- 6) повышение уровня управляемости различными, особенно новыми отраслями и сферами экономики, эффективности управленческих воздействий, использования научно-обоснованных методов управления;
- 7) дальнейшее формирование государственных органов сугубо на функциональной основе, позволяющей исключить возможность использования узкоотраслевых методов управления [21, с. 163].

В 2004 году в развитие Указа № 516 в целях оптимизации системы республиканских органов государственного управления 12 февраля был принят Указ Президента Республики Беларусь № 66, который также внес существенные изменения в систему органов государственного управления [22].

В результате реализации Указа Президента Республики Беларусь № 66 были обеспечены более тесные взаимосвязи в деятельности отраслевых и территориальных органов управления, направленные на исключение параллелизма и дублирования, оптимизацию соотношения территориальных и отраслевых начал в государственном управлении. В соответствии с этими документами система республиканских органов государственного управления в Республике Беларусь стала трехуровневой и включала: 25 министерств и 6 государственных комитетов; 8 комитетов при Совете Министров; 8 государственных организаций, подчиненных Правительству.

Однако в полной мере поставленные в Указе № 516 цели не были достигнуты. Требовались дополнительные меры по оптимизации организационной структуры государственного управления Республики Беларусь.

Дальнейшее совершенствование организационной структуры республиканских органов государственного управления на пятом этапе (2006 – 2017 гг.) определил Указ Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» (далее по тексту Указ № 289) [23].

В соответствии с Указом № 289 количество республиканских органов государственного управления сократилось с 47 до 39, исчезла такая организационно-правовая форма государственного управления, как комитеты при Правительстве, и система исполнительно-распорядительных органов стала двухуровневой: министерства (25) и госкомитеты (7); государственные организации, подчиненные Правительству (7).

Количество министерств осталось прежним, однако в центральных аппаратах многих из них произошли количественные и качественные изменения. Так, изменилась структура и, соответственно, расширились функции Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства по чрезвычайным ситуациям.

Существовавшие при Правительстве комитеты были реорганизованы в департаменты и присоединены к министерствам: Комитет по ценным бумагам – к Министерству финансов; Комитет по архивам и делопроизводству – к Министерству юстиции; Комитет по материальным резервам и Комитет по проблемам последствий катастрофы на ЧАЭС – к МЧС; Государственный комитет по авиации – к Министерству транспорта и коммуникаций, которому переподчинена также и Белорусская железная дорога.

В соответствии с Указом создано два новых государственных комитета: по имуществу и по стандартизации. Государственный комитет по имуществу создан на базе Фонда государственного имущества Минэкономики и Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии. В состав Государственного комитета по стандартизации вошли в качестве департаментов Комитет по стандартизации, метрологии, сертификации, а также Комитет по энергоэффективности и департамент контроля и надзора за строительством.

В республике была учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей, для обеспечения деятельности которого создан аппарат (на базе Комитета по делам религий и национальностей при Совмине).

Из числа государственных организаций, подчиненных Совету Министров, упразднен концерн «Белместпром», а Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения передан в подчинение Правительству.

Суть оптимизации системы республиканских органов государственного управления на данном этапе состояла в том, что Правительство освободилось от лишних управленческих звеньев, получило больше возможностей для решения стоящих перед ним задач.

С учетом результатов проведенных на протяжении 1997 – 2007 гг. административных реформ была принята в июле 2008 г. новая редакция Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» [24].

Совершенствование организационной структуры республиканских органов государственного управления продолжилось на основе 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» (далее – Указ № 168) [25].

Указ № 168 не только предусматривал сокращение численности госслужащих в госаппарате, но также возложил на ряд органов некоторые дополнительные функции.

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную – проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления.

Следует согласиться с мнением, что «эффективность государственного управления возможна, в частности, при своевременном, учитывающем новые тенденции развития совершенствовании системы и структуры государственных органов, ликвидации дублирующих функций в управлении государственной службы, устранении лишних административных барьеров в экономической (предпринимательской) сфере, оптимизации государственного управления и самоуправления» [26, с. 5].

Вследствие своей практической и теоретической значимости проблемы, связанные с концептуализацией понятия эффективности государственного управления, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента). Однако любая наука рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения [27, с. 293].

Понятие эффективности государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления, в которой анализируются, исследуются и систематизируются основные проблемы построения государственного аппарата, реалии его применения на практике, дающую, на наш взгляд, объективно оценивать функционирование государственного механизма в целом.

Исходя из многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны, а также в зависимости от объекта и уровня управления выделяются различные виды эффективности государственного управления:

- экономическую, отражающую эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использования ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т. д.);
- социальную, позволяющую определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления – повышение качества и уровня жизни человека;
- экологическую, связанную с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;
- внешнеэкономическую, отражающую взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т. д.

Выделяется также эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления [28, с. 25].

С точки зрения В. А. Козбаненко, процесс оценки эффективности государственного управления опосредуется через оценку эффективности государственного управленческого решения, под которым он понимает совокупность моделей и методов по изучению и измерению фактических результатов государственной деятельности или программ, которые завершены или находятся на стадии реализации. Однако вне зависимости от выбираемого подхода невозможно отказаться от использования показателей (критериев), на основании значений которых формируется оценка результатов государственного управления. По мнению вышеуказанного автора, существует реальная возможность выделить две измеримые составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность [29, с. 257; 30, с. 93].

Оценка эффективности деятельности системы органов государственного управления является объективно необходимой. Она обусловлена целым рядом обстоятельств: значительным объемом потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного, запоздалого или ошибочного управленческого решения; возникновением новых социально-экономических проблем под влиянием внешних факторов; снижением доверия к органам управления, в частности на местном уровне. На практике оценка эффективности государственного управления осуществляется по следующим направлениям: оценка процесса выполнения; оценка результатов; оценка последствий; оценка экономической эффективности.

Традиционные формы оценки эффективности государственного управления:

- статистические отчеты органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности;
- общественное мнение также является разновидностью оценки эффективности государственного управления (социологические опросы);
- средства массовой информации, которые по своей сути призваны объективно оценивать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;
- обращения граждан, содержание которых позволяет обнаружить недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления [31, с. 48]. Кроме названных форм оценки эффективности государственного управления, следует использовать такие новые методы, как аналитические обзоры и экспертные доклады.

Как отмечает Л. В. Сморгун, анализируя начатые в 80-х гг. XX ст. зарубежные административные реформы, «административные реформы еще не завершились ни в одной стране, хотя уже заканчивается второй

десяток лет с тех пор, как о них заговорили, что свидетельствует об их основательности. Более того, есть убедительные доводы, что административные реформы превращаются в постоянный элемент государственного управления в условиях нестабильности постиндустриального общества» [27, с. 155].

Все исследователи административных реформ отмечают, что в начале 80-х гг. XX ст. в отношении административных реформ наметился переход от государственного администрирования к государственному менеджменту, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Появилась теория нового публичного администрирования (менеджмента) – New Public Management (NPM), а английский термин «менеджмент» переводится как «управление».

По версии Ника Мэннинга и Нила Парисона, «новое государственное управление обычно подразумевает более широкое использование подрядов и практики заключения контрактов с внешними организациями и делает больший упор на менеджерию». Также для теории NPM характерно широкое использование при перераспределении полномочий при проведении административных реформ принципа административной децентрализации [32, с. 165; 33, с. 17].

В зарубежной науке административного права понятие «публичное администрирование» не переводится как «государственное управление», а рассматривается как функционирование органов публичной администрации.

Между государственным управлением в его советском и постсоветском понимании и публичным администрированием существует определенное различие. В структурно-организационном плане публичное администрирование проявляется через систему органов правительственной администрации (на центральном и местном уровнях) и органов муниципальной власти, т. е. органов территориального самоуправления [34, с. 15; 35, с. 41]. Приведем пример легального определения публичной администрации. Так, в ст. 1 Закона Республики Польша от 5 августа 1998 г. «О правительственной администрации в воеводстве» установлено, что местной публичной администрацией в воеводстве являются: 1) органы правительственной администрации – воевода, осуществляющий власть общей администрации, а также органы администрации специальной компетенции; 2) органы самоуправления воеводства [36].

Опыт проведения административных преобразований в ряде ведущих зарубежных стран свидетельствует о невозможности их проведения в сжатые сроки и радикальными методами. Поскольку речь идет в том числе о корректировке культуры государственного управления, административное реформирование может рассматриваться в качестве постоянной функции государства. При этом проведение реформы может рассматриваться как некоторая последовательность сменяющих друг друга этапов [37, с. 31].

Дальнейшее совершенствование механизма госуправления намечено в послании Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 21 апреля 2016 г. «От уверенного старта – к успеху нового пятилетия». В разделе «Совершенствование кадровой политики» сказано, что «в нынешней ситуации необходимо решать следующие задачи, необходима оптимизация и формирование компактного управленческого аппарата на основе научного подхода, инновационных кадровых технологий. Закостенелая система управления тормозит развитие страны, снижает эффективность работы не только госорганов, но и реального сектора экономики» [38].

Ретроспективный обзор административных реформ, проводимых в Беларуси после обретения независимости, позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. На протяжении исследуемого периода оптимизация системы органов госуправления Беларуси сводилась в первую очередь к сокращению численности республиканских ведомств (с 70 до 30) и численности госслужащих, а во вторую очередь касалась функций управления, причем совершенствование механизма госуправления не касалось местного уровня.

2. Развитие системы республиканских органов государственного управления основывалось на необходимости достижения следующих стратегических целей: укрепления государственных институтов власти суверенного государства; обеспечения перевода функционирования экономики на рыночные механизмы социально ориентированного типа; оперативного принятия управленческих решений; повышения эффективности государственного управления.

3. При проведении дальнейшей оптимизации и модернизации системы органов госуправления предлагается передать часть функций и полномочий республиканских органов государственного управления, особенно в социально-культурной сфере, на уровень органов местного управления и самоуправления.

4. Шире использовать принцип децентрализации в сочетании с другими принципами построения и функционирования современных систем органов публичной администрации.

#### *Список использованных источников*

1. Крамник, А. Н. Административное право Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2008. – Ч. I : Управленческое право. – 672 с.
2. Бабосов, Е. М. Социальное управление : учеб. пособие / Е. М. Бабосов. – Минск : Тетра Системс, 2008. – 432 с.
3. Государственная политика и управление : учеб. пособие / С. В. Решетников [и др.] ; под ред. С. В. Решетникова. – Минск : РИВШ, 2013. – 180 с.
4. О Совете Министров Белорусской ССР : Закон Белорусской ССР, 20 июня 1979 г. // Сб. законов БССР. – 1979. – № 18. – Ст. 296.

5. Министерства, государственные комитеты и ведомства союзной республики / под ред. В. И. Семенова, В. И. Шабайлова. – Минск : Наука и техника, 1984. – 277 с.
6. Атаманчук, Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
7. Государственное управление: от философских оснований до создания сильного и процветающего государства : монография // под ред. С. И. Князева. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.
8. Антонова, Н. Б. Организационная структура государственного управления : курс лекций / Н. Б. Антонова [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 215 с.
9. Крамник, А. Н. Курс административного права Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – 2-е изд., исп. и доп. – Минск : Тесей, 2002. – 608 с.
10. Чуприс, О. И. Административно-правовые подходы к оптимизации организационно-структурной составляющей органов государственного управления / О. И. Чуприс // Право бу. – № 4 (36). – С. 70–74.
11. Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004. – 560 с.
12. О некоторых изменениях в системе органов государственного управления Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 25 авг. 1991 г., № 1015-ХП / ВВС БССР. – 1991. – № 8. – Ст. 424.
13. Беларусь: Народ. Государство. Время / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т истории ; редкол.: А. А. Коваленя [и др.]. – Минск : Беларус. навука, 2009. – 879 с.
14. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.
15. О Кабинете Министров Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 30 янв. 1995 г., № 3557-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1995. – № 3. – ст. 128.
16. Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 23 сент. 1994 г., № 122 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
17. О программе неотложных мер по выходу экономики Республики Беларусь из кризиса : постановление Верховного Совета Респ. Беларусь, 30 сент. 1994 г., № 3249-ХП // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
18. О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных правительству Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 янв. 1997 г., № 30 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
19. О стиле и методах работы Совета Министров Республики Беларусь по решению вопросов социально-экономического развития страны : Директива, утвержденная Указом Президента Респ. Беларусь, 14 янв. 2000 г., № 8 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
20. О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 сент. 2001 г., № 516 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
21. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Национальная комиссия по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Я. М. Александрович [и др.]. – Минск : Юнипак, 2004. – 200 с.
22. О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций : Указ Президента Респ. Беларусь, 12 февр. 2004 г., № 6 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
23. О структуре Правительства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2006 г., № 289 : в ред. от 03.10.2017 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
24. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-3 : в ред. от 4 июня 2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
24. О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников : Указ Президента Респ. Беларусь, 12 апр. 2013 г., № 168 : в ред. от 25.07.2017 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
25. Василевич, С. Г. Правовое обеспечение эффективного государственного управления / С. Г. Василевич ; Белор. гос. ун-т. – Минск : Право и экономика, 2015. – 226 с.
26. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / под ред. С. В. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. – 228 с.
26. Государственная политика и управление в Республике Беларусь / под ред. С. В. Решетникова. – Минск : БГУ, 2010. – 143 с.

27. Козбаненко, В. А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2002. – 490 с.
28. Делягин, М. А. Оценка эффективности государственного управления / М. А. Делягин // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – № 1. – С. 93.
29. Электронное правительство для эффективного управления : пособие / под общ. ред. И. И. Ганчаренка. – 2-е изд. – Минск : ИВЦ Минфина, 2017. – 214 с.
30. Мэннинг, Ник Реформа государственного управления: международный опыт ; пер. с англ. / Ник Мэннинг, Нил Парисон. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2003. – 496 с.
31. Райченко, А. В. Административный менеджмент : учебник / А. В. Райченко. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 416 с.
32. Ustrój administracji publicznej / pod red. Ewy Nowackiej. – Warszawa : Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000. – 224 p.
33. Kompetencje po reformie administracji publicznej / pod red. Z. Niewiadomskiego. – Warszawa : Difin, 2000. – 512 p.
34. О администрации rządowej w województwie [Электронный ресурс] // Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca. – Режим доступа: <http://www.abc.com.pl>. – Дата доступа: 20.02.2018.
35. Нарышкина, С. Е. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриева. – М., 2008. – 235 с.
36. От уверенного старта – к успеху новой пятилетки : послание Президента Респ. Беларусь А. Г. Лукашенко к народу и Национальному собранию, 21 апреля 2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.