



РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Государственное управление и государственная служба – механизмы, через которые государство осуществляет свои функции. В условиях переходного периода вопросы преобразований в сфере государственного управления являются наиболее важными. Успех реформ в значительной степени зависит от государственного аппарата. Если в его работе не используются современные методы управления, существует бумажная волокита, бюрократизм, то все это, несомненно, тормозит преобразования как в экономической, так и в политической системе.

Применение командно-мобилизующих методов в государственном управлении может привести к господству бюрократии. В этом случае государственная бюрократия становится, по сути, господствующей силой, активно вторгается в область хозяйственных и иных отношений, выступает в качестве иррационального начала, подчиняющего себе все общество.

Именно такая административно-бюрократическая система сформировалась в свое время в Советском Союзе. В СССР к началу 90-х годов административное воздействие на общество привело к полному развалу старой системы, что повлекло за собой ликвидацию монополии компартии на власть, распад единого союзного государства, отказ от директивного планирования и т.п. В странах бывшего СССР наблюдался общесистемный кризис в политике, экономике, в науке и образовании, в духовно-нравственной сфере. В данных условиях назрела необходимость качественных преобразований и, в первую очередь, в политической сфере.

В кризисные переломные моменты жизни общества, когда предпринимаются

попытки его демократизации, со всей остротой встает проблема власти, проблема механизма ее реализации. В связи с этим в государствах переходного типа реформы в политической сфере начинаются, прежде всего, с реформирования государственного аппарата, с преобразования государственной власти как таковой. Повышение дееспособности власти зависит не столько от выбора формы правления, сколько от того, будет ли создан четкий механизм ее реализации, который сам по себе изначально не заложен ни в одной из них и автоматически не возникает [6].

В Беларуси можно провести следующую периодизацию реформ государственного аппарата:

- 1990-1994 г.г. – выбор форм государственного устройства, установление суверенитета Республики Беларусь;
- 1994-ноябрь 1996 г.г. – определение приоритетов среди ветвей власти; установление основ государственного управления в Конституции;
- ноябрь 1996 года – определение основных направлений кадровой политики государства.

27 июля 1990 года Верховный Совет БССР XII созыва принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской ССР. Декларация провозгласила полный государственный суверенитет Республики Беларусь как верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость республики во внешних отношениях. При этом было предусмотрено, что в случае расхождения Декларации и Конституции БССР 1978 года действуют нормы Декларации. На этом заседании Верховного Совета БССР был при-



нят Закон об изменениях и дополнениях Конституции БССР. На основании этого закона в стране гарантировалась многопартийность, устранялась монополия одной партии на политическую власть.

27 февраля 1991 года Верховным Советом БССР принимается закон «Об основных принципах народовластия в Беларуси». По существу, впервые законодательно был решен вопрос о приоритете республиканских актов над актами союзных органов. Согласно этому закону, власть формируется в трех структурах – законодательной, исполнительной и судебной. Закон объявлял собственностью Беларуси все то, что находится на ее территории.

После неудачной попытки захвата власти в Москве Государственным комитетом по чрезвычайному положению (ГКЧП) 19-21 августа 1991 года создались более благоприятные условия для укрепления суверенитета республики. На сессии Верховного Совета БССР 25 августа 1991 года было принято решение о приостановлении деятельности КПСС-КПБ. Фактически это означало ее запрещение. В республике начинает складываться многопартийная система.

Приостановка деятельности Коммунистической партии Беларуси коренным образом изменила не только политическую ситуацию, но и повлекла разрушение прежней системы государственного управления, в результате чего была нарушена управляемость как по вертикали, так и по горизонтالي. Поэтому возникла необходимость в реформировании государственного аппарата.

25 августа 1991 года Верховный Совет в числе других принял Закон «О некоторых изменениях в системе органов государственного управления Белорусской ССР», которым преобразовал союзно-республиканское МВД БССР в республиканское МВД союзный К1 Б в республиканский КГБ.

Велась активная работа по созданию новой правовой базы в связи с изменениями в структуре государственного аппарата. Так, в марте 1993 года Верховный Совет Республики Беларусь принял закон «О Контрольной палате Республики Беларусь». В этом же, 1993 году, был принят закон «Об основах службы в государственном аппарате Республики Беларусь». Данный закон закрепил те особенности, которые отличают службу в государственном аппарате от иных трудовых отношений. Этим законом регулируются лишь те отношения, которые связаны с деятельностью только определенной части работников аппарата органов государственной власти и управления.

В конце 1991 года – начале 1992 года были созданы Главное управление пограничных войск при Совете Министров, Государственный Таможенный Комитет, Министерство Обороны и т.п.

В этот период происходят динамичные изменения в структурах ветвей власти. Уже в Законе «Об основных принципах народовластия в Белорусской ССР» закреплён принцип разделения властей (ст. 7): «В Белорусской ССР государственная власть формируется и осуществляется в трех структурах – законодательной, исполнительной и судебной. Органы законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти в Белорусской ССР осуществляют свои полномочия самостоятельно и независимо друг от друга».

На данном этапе реформирования административно-государственного аппарата большую роль играл Верховный Совет, в руках которого были сосредоточены основные механизмы регулирования общественных отношений в условиях перехода от административно-командной системы управления к демократической системе. Были приняты законы, регулирующие отношения как в экономической сфере (Закон «О собственности в БССР», Закон «Об аренде», Закон «О банкротстве» и т.п.), так



и в политической (прежде всего, создание новых государственных органов), и в социальной сфере.

В целом с провозглашением суверенитета в Республике Беларусь деятельность органов государственной власти и управления стала более демократичной. И это, прежде всего, связано с принятием Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 года. Были сделаны первые шаги в создании современной системы государственно-го управления.

Период реформ административно-государственного аппарата с 1994 года по ноябрь 1996 года можно охарактеризовать как период постепенных демократических преобразований.

Конституция провозгласила принцип разделения властей (ст. 6): «Государство основывается на принципе разделения властей, законодательной, исполнительной и судебной. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга». Тем самым устанавливалась система сдержек и противовесов.

Также Конституция вводила институт Президентства. В соответствии с ней, Президент являлся главой государства и главой исполнительной власти (ст. 95). Для реализации полномочий исполнительной власти в сфере государственного управления при Президенте создавался Кабинет Министров.

В этот период были приняты законы, более детально регламентирующие статус новых государственных органов: Закон «О Кабинете Министров Республики Беларусь», Закон «О Президенте Республики Беларусь» от 21 февраля 1995 г. (летом 1994г. состоялись выборы Президента Республики Беларусь). Положение «Об Администрации Президента Республики Беларусь» и Закон «О Верховном Совете Республики Беларусь».

В Конституции был закреплён порядок создания и деятельности Конституционного Суда – органа, осуществляющего контроль за конституционностью нормативных актов, принятых в государстве.

Известно, что одним из важных признаков демократичности государства является развитость властных структур на местном уровне. Конституция Республики Беларусь в 1994 году включила в себя отдельный раздел «Местное управление и самоуправление» (раздел V).

И практически с появлением «нового полюса власти» – первого Президента Республики Беларусь – начинается процесс реформирования местной власти (1995 год). Исполнительные и распорядительные органы стали подчиняться Президенту, создавалась так называемая «Президентская вертикаль», что позволило скоординировать работу государственной службы на местном уровне.

В этот период в связи с введением института Президентства создавались новые органы государственного управления для обеспечения деятельности Президента. К числу таких органов относится Администрация Президента, которая была первоначально образована Указом Президента Республики Беларусь № 6 от 22 июля 1996 года «Об образовании Администрации Президента Республики Беларусь». Далее Указом № 23 от 5 августа 1994 года утверждалось Положение об Администрации Президента (Указом Президента № 97 от 23 января 1997 года утверждалось новое Положение об Администрации Президента; впоследствии в него вносились изменения и дополнения).

Администрация создавалась как орган государственного управления, обеспечивающий деятельность Президента в области государственной кадровой политики и идеологии, осуществляющий подготовку, выполнение и контроль за исполнением решений Президента.



Также Указом Президента от 12 февраля 1996 года было утверждено Положение о Президентском совете и Положение о Совете руководителей местной исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь. В соответствии с Указом, Президентский совет является постоянно действующим консультативным органом при Президенте Республики Беларусь. Основной задачей Президентского совета является разработка предложений по формированию и реализации внутренней и внешней политики Республики Беларусь, совершенствованию механизма осуществления стратегии общенационального развития Республики Беларусь, повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте в соответствии с Положением, является постоянно действующим консультативным органом при Президенте Республики Беларусь, обеспечивающим взаимодействие республиканских и местных органов исполнительной власти.

В ноябре 1996 года был проведен референдум о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь. Большинство проголосовало за изменения, предложенные Президентом Республики Беларусь. Начался новый этап в реформировании государственного аппарата.

Основные нововведения в Конституции, касающиеся государственного аппарата:

1. Президент является Главой государства и гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

2. Создается двухпалатный Парламент – Национальное собрание; нижняя палата – Палата представителей; верхняя палата – Совет Республики.

3. Правительство – Совет Министров – осуществляет исполнительную власть; в своей деятельности подотчетно

Президенту и ответственно перед Парламентом.

4. Создается Комитет государственного контроля, который осуществляет контроль за исполнением «республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения». Комитет государственного контроля образуется Президентом. В прежней редакции это была Контрольная палата, которая образовывалась Верховным Советом.

5. Увеличиваются полномочия Президента в области кадровых назначений: с согласия Совета Республики назначает Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного суда, Председателя и судей Высшего Хозяйственного Суда, Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правления Национального банка с согласия Совета Республики; назначает шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, шесть судей Конституционного суда.

6. Верхняя Палата избирает половину состава Конституционного Суда и членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов.

7. Президент также назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус; назначает судей Республики Беларусь.

Наряду с реформированием органов государственной власти и управления, происходили и изменения в государственной службе – основе деятельности государственного аппарата.



В Республике Беларусь законодательное закрепление демократических принципов, гарантий, ограничений и ответственности государственных служащих началось с Закона «Об основах службы в государственном аппарате», который был принят 23 ноября 1993 года и вступил в силу 1 марта 1994 года.

В Законе устанавливалась политическая нейтральность службы в государственном аппарате, также регламентировался порядок прохождения службы в государственном аппарате. В частности, предусматривалась аттестация служащих государственного аппарата, присвоение классов государственным служащим, гарантии, их ответственность, переподготовка, повышение квалификации, оплата труда.

Но более детально данные положения Закона были отражены в отдельных нормативных актах. Были приняты Положения об аттестации служащих государственного аппарата, Постановлением Госкомтруда Республики Беларусь был утвержден Квалификационный справочник должностей государственных служащих, Положение о комиссии по присвоению классов служащим государственного аппарата, Положение о конкурсе на замещение должностей в государственном аппарате Республики Беларусь и др.

14 июня 2003 года был принят Закон «О государственной службе в Республике Беларусь». Закон объединил все действующие нормативные акты, касающиеся деятельности государственного аппарата, также были введены некоторые новшества. Например, приняты присяги государственным служащим при вступлении в должность, установлен предельный возраст пребывания на государственной службе (65 лет).

Очень часто у государственных служащих отсутствовало необходимое образование для занятия той или иной должности. Поэтому перед государством стояла проблема повышения уровня образования чиновников либо их переобучение. В свя-

зи с этим Президент Республики Беларусь подписал Указ от 24 января 1997 года № 100 «О совершенствовании организации переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров государственных органов», которым предусматривается переподготовка и повышение квалификации руководящих кадров на основе государственного заказа в Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Также 17 марта 2005 года подписан Указ «Об утверждении положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу». В соответствии с этим Положением, квалификационный экзамен проводится с целью установить соответствие уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на государственную службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах (организациях). Это Положение направлено на повышение уровня профессионализма управленческих кадров.

В период с 1996г. по 2001г. был издан ряд Указов Президента Республики Беларусь, направленных на регулирование отношений в сфере государственной службы: Указ от 17 июля 1996г. №253 «О совершенствовании работы с руководящими кадрами в системе государственных органов», Указ от 27 октября 1997г. №545 «Об утверждении положения о порядке и условиях присвоения классов служащих государственного аппарата и приравненных к ним лицам», Указ от 2 ноября 2000г. №577 «О некоторых мерах по совершенствованию работы с кадрами в системе государственных органов», Указ от 8 ноября 2001г. № 644 «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь».

Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001г. №399 была утверждена Концепция государственной кадровой политики. В соответствии с Указом, принятие Концепции обусловлено необходимостью реализации стратегического кур-



са на формирование социально ориентированной рыночной экономики, более глубокой интеграции страны в мировую экономическую систему, совершенствования механизма управления обществом на основе сочетания методов государственного и рыночного регулирования, использования современных организационных, информационных, социальных и политических технологий.

Наряду с определенными изменениями в государственном управлении и государственной службе, существуют определенные недостатки в этой сфере.

По существу, государственная служба остается институтом советского типа. В связи с изменениями в экономике (переход к рынку) необходимы и изменения в политико-административных отношениях, которые происходят с большими трудностями. До сих пор сильное воздействие имеют традиции и принципы командно-административной системы управления: строгая

иерархия по вертикали, директивный стиль, жесткий контроль, огромный документооборот, изолирующий органы управления от реальных процессов, происходящих в обществе. Чиновники привыкли к приказному стилю работы, даже при внедрении новых рыночных отношений.

В настоящее время существует разрыв между управленческой практикой в Беларуси и современными технологиями в сфере государственного управления в Западных странах. В условиях переходного общества совершенствование системы государственного управления и государственной службы должно стать первоосновой проводимых реформ, которые призваны внедрять современные эффективные методы управления. Гласность обсуждаемых решений, проводимых реформ, привлечение заинтересованных кругов в процессы подготовки и принятия решений являются необходимыми условиями успеха.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. В редакции Решения республиканского референдума 17 октября 2004 года. – Мн.: Амалфея, 2004.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Принята на тринадцатой сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва 15 марта 1994 года. – Мн.: «Польмя», 1994.
3. Бушик В.В. Человек и общество в условиях социально-политических преобразований. – Мн., 1999. – 261 с.
4. Власть, бизнес и гражданское общество. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2002. – 92с.
5. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / Под общ. ред. Ю.В. Яковца. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 169с.
6. Государственное управление и политика: Учебное пособие / Под общ. ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2002. – 564с.
7. Крюков Л.М. Совершенствование систем государственного управления: обзор тенденций и проблем // Белорусский экономический журнал. – 2002. - №3. – С.38-49.
8. Оболенский А.В. Бюрократия для XXI века. – М.: Дело, 2002. – 166с.
9. Рыбчинский И.Е., Семериков И.В. Законодательство о службе в государственном аппарате: Сборник нормативных актов и краткий комментарий. – Мн.: Белорусский кадровый центр Профессионал. 1994. – 95с.
10. Сборник нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам государственной кадровой политики. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, НЦПИ, 2003. – 204с. ■