

Подведем некоторые итоги. Модель советской идентичности, разделяемая белорусами в советский период, исчезла, ей на смену пришла переходная модель идентичности, типичная для периода трансформации. Сегодня у белорусов нет объединяющих всю нацию социально-идентификационных предпочтений, поэтому нет и универсалистских ценностей, определяющих всех граждан Беларуси как единую "мы-группу". Современная белорусская социокультурная идентичность многогранна и представляет собой метиссаж многих традиционных (религиозных, локальных, региональных) и современных (политических, субкультурных) типов самоидентификации населения. Каждый из этих типов идентичности характерен лишь для определенной группы, ибо на уровне всего общества еще предстоит создание такой модели национальной идентичности, которая бы соответствовала базовым интересам и ценностям населения страны.

Новые типы постсоветской социокультурной идентичности белорусского населения не сформировались окончательно, вполне возможны значительные изменения в их проявлениях, особенно при любых «поворотах» в реальной политике. В целом, проведенный анализ свидетельствует о культурном метиссаже, эклектическом сосуществовании традиционных и модернистских ценностей в современном массовом сознании белорусов, как и нескольких преобладающих типов социокультурной идентичности, среди которых ни одна не доминирует.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдзіраловіч І. Адвечным шляхам. - Мн, 1993. С. 3-4.
2. Гудков Л. Структура и характер национальной идентичности в России // Геополитическое положение России. - М., 1999.
3. Доведет ли язык до Киева? // [www.iisepts.by](http://www.iisepts.by)
4. Интегрироваться с Россией белорусам расхотелось? // [www.iisepts.by](http://www.iisepts.by)
5. Лапин Н.И. Как чувствуют себя, к чему стремятся граждане России // Мир России. 2003. № 4. С.120-159.
6. Левада Ю.А. Человек советский: проблема реконструкции исходных форм // Мониторинг общественного мнения. 2001. № 2. С.7-16.
7. Смирнов Г.П. Советский человек. Формирование социалистического типа личности. - М., 1980.
8. Титаренко Л.Г. Ценностный мир современного белорусского общества: гендерный аспект. - Мн., 2004.
9. Sztompka P. From East Europeans to Europeans. Wassenaar, 2004.

#### ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ РАЦИОНАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ

**Винокурова С.П.**

Комитет государственного контроля Республики Беларусь, г. Минск

Создание эффективной государственной службы и профессионального чиновничества - одна из основных задач, стоящих перед любым государством в переходный период. Данная задача продиктована необходимостью перехода государственных органов в управлении от традиционных образцов реагирования к эффективному принятию решений, оптимизации управленческих структур, улучшению управленческого стиля. При этом в реформировании государственной службы необходимо учи-

тивать те негативные процессы, которые происходят внутри нее, подрывают ее авторитет в глазах населения и могут снижать эффективность функционирования.

Для понимания процессов, происходящих в сфере современного государственного управления, конструктивной представляется концепция рациональной бюрократии немецкого социолога Макса Вебера (1864-1920).

Сам термин "бюрократия" был введен французским экономистом Винсентом де Гурне в 1745г. для обозначения исполнительной власти, при этом первоначально он имел уничижительное значение. В современной научно-популярной литературе, в средствах массовой информации часто смешиваются понятия "бюрократия" и "бюрократизм", многие авторы не проводят разграничения между этими двумя понятиями. Тем не менее, в каждой стране есть свои синонимические обозначения явления, описываемого термином "бюрократия". Так, в Великобритании работников государственных учреждений принято называть служителями короны, во Франции используется специальный термин "fonctionnaire" – государственный служащий. В США, помимо работников органов государственной власти и управления, к государственным служащим относятся почтовые служащие, работники коммунальных служб. В ФРГ к госслужащим относятся железнодорожники, учителя, врачи, работники ряда других государственных отраслей, предприятий и организаций. В России еще Петр I, принявший реформирование российского государства, приведшее к возникновению централизованного бюрократического аппарата, закрепил статус чиновника в «Табели о рангах». Ранг, присваиваемый по «Табели» (не соединенный с должностью), получил название «чина». Лицо, обладавшее чином, стало соответственно именоваться «чиновником», а само появления «Табели о рангах» считается датой рождения российского чиновничества. В настоящее время термин «чиновник» чаще всего связывается с понятием «государственный служащий» и ассоциируется с термином «бюрократия».

М.Вебер характеризует бюрократию как основу современного типа организации, пришедшей на смену ее патриархальному типу. Бюрократическая организация противопоставляется системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному человеку добиться справедливости было невероятно сложно в условиях произвола чиновников. В противовес такой системе бюрократическая организация подразумевает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных служащих и возможных злоупотреблений. По мнению Вебера, бюрократическая организация – наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных проблем управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что создает защиту от произвола конкретных исполнителей.

Отметим, что бюрократия в понимании К. Маркса – это, напротив, абсолютное зло, обладающее целым рядом признаков: подмена общественных интересов частными интересами власти и конкретного чиновника, органическая неспособность решать подлинные проблемы, отсутствие государственного разума; извращенное восприятие действительности, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии, корпоративность, своекорыстие этой иерархии; карьеризм как образ ее жизни; притязания на монопольную компетентность; формализм. Бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов.

Таким образом, бюрократии приписываются многие негативные черты аппарата государственного управления. Но, по нашему мнению, концепция Вебера в определении функций и смысла бюрократии более логична. С такой точки зрения негативный смысл

должно иметь другое понятие - "бюрократизм", который является болезнью бюрократической организации, проявлением ее неспособности к эффективному функционированию. В зарубежной литературе явление бюрократизма выражается понятием «дисфункция бюрократии», что достаточно точно отражает сущность явления.

Бюрократизм имеет множество проявлений: коррупция, формализм, произвол, бумажная волокита, дублирование различными органами одной и той же работы, борьба бюрократических структур друг с другом, обесценение принципа продвижения чиновников в зависимости от образования, достижений. Данный список можно продолжить, и эти негативные тенденции имеют место в любой бюрократической системе, в связи с чем вопрос о методах их устранения остро стоит перед государством.

М. Вебер все негативные тенденции в обществе рассматривает с позиции рациональной бюрократии. Он считает, что идеальный государственный аппарат должен обладать следующими характеристиками: иерархическая организация, основанная на базе твердо установленных принципов должностной субординации; специализация и разделение труда, при которой чиновники четко знают пределы своей компетенции и не вмешиваются в компетенцию других чиновников; все должностные лица должны быть подготовлены в области администрирования; компетентны не только в сфере собственно своих должностных обязанностей, но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом; безличные формализованные отношения.

Анализ в контексте данной теории ситуации в Республике Беларусь показывает, что в 90-е годы XX века, как и другие республики бывшего Советского Союза, Беларусь столкнулась с рядом серьезных проблем экономического, политического, социального и культурного характера. Сложность и противоречивость периода становления белорусской государственности обозначены кризисными проявлениями во всех сферах действительности: спадом производства, безработицей, оттоком капиталов за рубеж, обострением политической борьбы за влияние на институты власти и контролем за деятельностью правительственных структур. Проблемы эти имеют в своей основе множество причин, среди которых одна из важнейших - изменение системы государственного управления, реформа государственного административного аппарата.

В годы социализма государство играло доминирующую роль в организации социально-экономических основ общества. Социалистическое государство, ставившее своей целью уничтожение бюрократии, в результате создало мощный бюрократизированный аппарат, - номенклатуру, когда руководство государственным аппаратом было сосредоточено в руках партийных лидеров.

Отказ от командно-административной модели развития привел к глубоким изменениям в системе государственного управления, возникновению института президентства и новых государственных органов. Это нашло отражение не только в экономической сфере общества, но и привело к кризису идеологических основ, переоценке ценностей, смене традиционных объектов веры, разрушению идеалов и общезначимых правил. При этом первоначально в общественном сознании это воспринималось как положительный факт, как признак движения к прогрессу, к свободе и демократии. Вместе с тем, как свидетельствует история, подтачивание государственных устоев и разрушение государства всегда связывались с демонтажом государственной идеологии. Так исчезали великие империи, рушилась идеология тысячелетнего средневекового общества.

Одна из особенностей первоначального этапа перестройки общества состояла в том, что, подвергнув критической оценке принцип коллективизма и ценность коллективных усилий, направленных на общее благо, маятник общественных ценностей достаточно резко качнулся в сторону индивидуализма, признавая ценность отдель-

ного индивида, который не склонен с кем-либо объединяться, выдвигать коллективные требования и ратовать за общественное благо. Это являлось основным препятствием для создания гражданского общества, построение которого, как это ни парадоксально, одновременно декларировалось в качестве желанной цели.

Учитывая это, государство стремилось создать условия для сплочения граждан вокруг единой цели построения новой модели рационального управления и поиска оптимального пути развития страны. В результате постепенно вырабатывались основы нового государственного регулирования, которое выступает краеугольным камнем в процессе оздоровления экономики страны, а также обретения республикой новых механизмов хозяйствования, связанных с введением принципов свободного рынка.

Подъем общественной активности, связанный с импульсивным разрушением прежних идеологических устоев, постепенно прошел, и общественное сознание начало поиск новых ориентиров в развитии общества. В общественном сознании все острее начинает осознаваться необходимость наличия консолидирующих идей, способных сплотить граждан, объединить их усилия по выработке общезначимых ценностей. При этом попытки выстроить новую идеологическую платформу предпринимались в нашей республике как под флагами крайнего национализма, так и под флагами западной модели развития.

После установления президентской власти также была предпринята попытка создать, прописать, оформить новую идеологию белорусской государственности с привлечением в авторские коллективы для этих целей ученых, писателей, журналистов. В результате было издано несколько монографических работ, опубликован проект концепции идеологии белорусской государственности, сформирована идеологическая вертикаль. Однако отклики на публикации и всю работу в этом направлении оставались достаточно критическими.

Основные причины критики были связаны с тем, что сам термин «идеология» в современном общественном сознании ассоциировался с временами коммунистического прошлого, формализмом, обязательными политинформациями, идеологическими семинарами и т. п. Кроме того, предлагаемые варианты не в полной мере учитывали бурную динамику общественной жизни, требующей изменений не только идеологических установок, но и выработки новых форм работы, в том числе и пропаганды. Но, главное, не было понимания того, что идеологическая работа в государстве никогда не сводилась и не сводится только к декларации тех или иных ценностей, публикациям, пропагандистским выступлениям, информационному обеспечению процессов государственной политики. Идеология белорусской государственности - это прежде всего повседневная системная практическая работа по налаживанию экономики, разрушенной перестройкой, сохранение доступности образования и медицинской помощи, гарантированное пенсионное обеспечение, регулярность выплат заработной платы, пенсий, пособий, уважительное отношение к культуре и языку представителей всех национальностей, проживающих на территории республики. Все это на деле реализуется в республике, движущейся по пути социально ориентированной многоукладной рыночной экономики с узаконенным функционированием не только государственной, но и частной собственности. Одно из условий формирования системы идеологической работы в республике - создание соответствующей законодательной базы, разработка и принятие нормативных актов, регулирующих вопросы сохранения социальных гарантий, законности, уважения прав человека. Так, например, проблема установления в республике равенства белорусского и русского языка была решена через проведение всенародного референдума.

Вместе с тем, к настоящему времени рыночные принципы проникли в частный сектор значительно глубже, нежели в государственную службу, в результате чего психология и деятельность работников частных компаний порой в большей степени

соответствует современным экономическим реалиям; чем деятельность многих государственных служащих. Государственная служба осталась во многом основанной на прежних принципах и системе подготовки.

Недостатки современной системы государственного управления хорошо известны всем тем, кто сталкивается с работой бюрократического аппарата по долгу службы и повседневной жизни. Именно поэтому реформирование и совершенствование государственного аппарата представляет собой один из важнейших пунктов программы обновления системы управления.

При этом смысл реформы заключается в создании нового системного каркаса для проведения реформ в сфере госслужбы. Такой каркас создан при помощи Закона «О государственной службе». Закон задает основные принципы и критерии госслужбы, определяет базисные моменты, по которым будет строиться отраслевое законодательство в рамках комплексного законодательства о госслужбе. Кроме того, принята серия Указов Президента Республики Беларусь и постановлений Правительства, посвященных отдельным моментам функционирования государственной службы.

На современном этапе развития система государственного управления еще переживает период становления. Сделаны определенные шаги по оптимизации состава Правительства, изменению структуры и функций аппарата высших органов государственной власти, ликвидации излишнего параллелизма и дублирования в государственном управлении. Принимаются меры по повышению эффективности работы государственного управленческого аппарата; исключению в его работе формализма, волокиты, бюрократического произвола.

Концепция рациональной бюрократии Вебера предполагает наличие формализованных отношений между членами организации. Между тем, в условиях относительно небольших масштабов республики, бюрократический аппарат характеризуется распространением неформальных связей: родственных, земляческих, связанных с совместной учебой в школе, вузе, основанных на личной преданности, покровительстве. Данные неформальные связи оказывают влияние при занятии государственных постов, влияют на продвижение по служебной лестнице. Это может отражаться и на выполнении служебных обязанностей. При этом такие факторы, как наличие специального образования, компетентность, наличие опыта государственной службы, профессионализм могут играть менее существенную роль. В результате снижаются стимулы к повышению квалификации и общая эффективность функционирования государственного аппарата.

В соответствии с веберовской концепцией, важным фактором в эффективном управлении страной является положительная оценка населением государственного аппарата, при всем том, что как правило, население достаточно критично относится к государственным служащим.

В настоящее время в республике сложилась определенная система кадровой политики и подбора кандидатов на работу в государственные органы. Создан институт аттестации государственных служащих, являющийся универсальной кадровой технологией. Серьезное внимание уделяется руководителям органов управления, повышению квалификации и переподготовке персонала. Программы повышения их квалификации составляются с учетом стратегических потребностей в специалистах государственного аппарата. Повышение квалификации и переподготовка являются необходимым и обязательным условием преодоления дисфункций бюрократического аппарата. Моральное устаревание знаний чиновника требует их постоянного обновления и переоценки.

Одним из эффективных методов, позволяющих снизить коррумпированность и способствующих расширению профессиональных знаний служащих, является ротация кадров.

Постепенно решается вопрос о введении органов контроля и аудита за работой государственного аппарата. Контроль является важным фактором преодоления негативных тенденций в деятельности бюрократического аппарата. При этом применяется как внутренний контроль (контроль одного подразделения государственного аппарата за другими подразделениями), так и контроль за этим институтом со стороны других ветвей власти, общественных организаций и населения.

На сегодняшний день система государственного управления в республике доказала свою эффективность, сохранив материальный и человеческий потенциал, реализуя сложные задачи по сохранению управляемости многоукладной экономикой. Общие тенденции ее развития связаны с усилением правового обеспечения служебных отношений, рационализацией и повышением эффективности управления человеческими ресурсами, приданием государственной службе большей мобильности, слаженности, созданием трехступенчатой структуры профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих.

Вместе с тем для преодоления негативных тенденций, наблюдаемых в бюрократическом аппарате, необходимы комплексные решения и дополнительные меры по сохранению и совершенствованию достигнутых в этой сфере успехов.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНАЛИЗА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

*Ценаев С. П.*

Брестский государственный технический университет, г. Брест, Беларусь

Известно, что трансформационные и интеграционные процессы сопровождаются ростом сложности, динамичности, открытости и неустойчивости социальных систем, следствием чего является кризис эффективности традиционных форм институционализации. В силу этого внимание к институтам со стороны социологической теории значительно усиливается, однако действительное познание этих проблем предполагает использование новых средств и концептуальных подходов. Как не бесспорно, но заслуживающую внимания, следует рассматривать попытку выделения типологии социальных процессов, в ряду которых социальная трансформация трактуется как "преобразование общества в результате определенных изменений, как целенаправленных, так и хаотичных" [1].

Вторая половина XX века ознаменовалась складыванием представлений об институтах как системах социальных ролей, организованных системах поведения и социальных отношений или как системах социальных норм, регулирующих поведение. В советский и постсоветский период процесс институционализации отождествлялся с его результатом, либо определялся на основе каких-либо элементов, включенных в интегральные процессы институализации, причем и в том, и в другом случае в качестве основных функций выделялись: организация, управление, регламентация, контроль и т.д. Однако анализ социальных институтов, как в прежние времена, так зачастую и сейчас осуществляется на уровне их внешних проявлений, случайных факторов, однако, претендующих на категориальный статус. Появившиеся в последние годы как в зарубежной, так и постсоветской социологии понятия "императивно координированных ассоциаций", "макроструктур", "субструктур", "субсистем", "интегральных действий", "архетипов" и т. п., претендовавших на категориальное значе-