



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 321(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433

ИНСТИТУТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Н. А. АНТАНОВИЧ

Белорусский государственный университет,
г. Минск, Республика Беларусь

Для цитирования:

Антанович Н. А. Институты имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Том 9, № 3. С. 418-433. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433.

Введение: от качества работы и взаимодополняемости всех составляющих системы государственного управления зависит оптимальная реализация управленческого процесса: от формулирования политики к ее имплементации и последующей оценке последствий и эффективности реализации.

Цель: рассмотреть динамику институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь.

Методы: политический анализ государственного управления основан на достижениях институционального, системно-функционального, неинституционального подходов. При проведении исследования применялись сравнительный, исторический, позиционный и ресурсный методы, ситуационный анализ, анализ нормативно-правовых актов, статистические методы.

Результаты: произведено структурирование институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь; разработана периодизация и определены направления эволюции системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменение структур имплементации политических решений. Выявлены тенденции динамики численности и возрастного состава госслужащих.

Выводы: систематизированные выводы об институтах имплементации политических решений являются важным источником для дальнейшей оптимизации системы государственного управления, а также для комплексного анализа функционирования всей политической системы Республики Беларусь.

Ключевые слова: институты имплементации политических решений; система государственного управления; политико-административные институты; политико-административное управление; Правительство Республики Беларусь; система институтов исполнительной власти Республики Беларусь; вертикаль власти

ВВЕДЕНИЕ

Современные научные представления о государственном управлении выявляют три его обобщенных этапа: 1) формирование государственной политики (постановка проблемы на повестку дня политики, выработка альтернатив и принятие политических решений по поводу общественно значимых проблем); 2) реализация (имплементация) политических решений; 3) контроль и оценка эффективности реализации решений. Изучение институтов имплементации политических решений базируется на концепции политико-административного управления.

Цель данной статьи – рассмотреть динамику институтов имплементации политических решений в системе государственного управления Республики Беларусь.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Имплементацию политических решений сквозь призму политического процесса одними из первых начали рассматривать известные политологи Дж. Прессман и А. Вилдавски (Pressman and Wildavsky, 1973). Е. Бардач анализировал процессы реализации политики, которые происходят после того, как «законопроект стал законом» (Bardach, 1977). Л. Ганн и Б. Хогвуд, разработав основы прикладного политического анализа (policy analysis), выявили необходимые условия для успешной имплементации решений (Hogwood and Gunn, 1984). Б. Г. Питерс изучил структуры имплементации как политические институты (Peters, 2014). П. Мортенсен и К. Грин-Педерсен сфокусировались на организационных изменениях в высших эшелонах власти, учитывая динамику создания министерств и прекращения их деятельности (Mortensen and Green-Pedersen, 2015). М. Хилл и П. Хьюп рассматривали процессы имплементации политических решений в их связи с текущим оперативным управлением (Hill and Hupé, 2014). П. Хьюп обобщил исследования в области теории имплементации политических решений (Hupé, 2017). Сущность и модели политико-административных отношений, влияющие на имплементацию и реализацию политики, изучены в монографии «Политико-административные отношения: кто стоит у власти?» под редакцией Т. Верхейна (Верхейн, 2001). Проблематика политико-административных отношений разрабатывалась в докторских диссертациях известных российских авторов. Г. Л. Купряшин исследовал политико-административные институты модернизации государственного управления (Купряшин, 2013). Р. В. Евстифеевым политико-административные преобразования в России проанализированы в контексте глобальных вызовов (Евстифеев, 2011). Е. Ю. Мелешкиной

произведено сравнение институционального строительства в новых независимых государствах Восточной Европы в XX – начале XXI века (Мелешкина, 2012).

Вопросы политического анализа государственного управления и политико-административных отношений нашли отражение в публикациях белорусских политологов: В. Н. Ватыля, В. В. Герменчука, С. А. Кизимы, М. В. Ильина, С. В. Решетникова, А. В. Стром, С. Г. Паречиной изучены особенности института президентства в Беларуси (Паречина, 2003). В. И. Яковчук рассмотрел историческое становление и современную динамику институтов государственного управления на территории Республики Беларусь (Яковчук, 2016). Проблематика государственного управления находится на стыке политической и правовой наук. Ее разработке посвящен ряд публикаций белорусских правоведов. Г. А. Василевичем написаны фундаментальные работы по конституционным основам белорусского государства (Василевич, 2007). И. В. Козелецким проанализирован статус и функции министерств Республики Беларусь (Козелецкий, 2006). В. Н. Дубовицкий при изучении исполнительной власти в Беларуси поставил вопросы политической ответственности высших должностных лиц (Дубовицкий, 2006). О. И. Чуприс рассмотрела вопросы выделения политической государственной службы в Республике Беларусь (Чуприс, 2009).

В данной статье использована *концепция политико-административного управления*, акцентирующая специфику политических и административных институтов выработки и реализации политических решений в процессе разрешения социально значимых проблем, предоставления государством услуг населению. *Политические институты* разрабатывают государственную стратегию и ценностные основания политического курса; зависят от социально-групповых интересов, влияющих на характер политических коммуникаций как внутри системы государственного управления, так и власти с обществом. *Административные институты* призваны реализовать принятые государственные решения, при условии эффективного функционирования формируют государственную состоятельность.

В системе государственного управления Республики Беларусь политико-административные институты представлены следующим образом:

- 1) институт *политического лидерства* (Президент как глава государства);
- 2) институт *политического управления* (глава государства и высшие должностные лица, формирующие аппарат политического управления);
- 3) институт *политического представительства и конституирования* (законодательные и представительные органы власти – Национальное собрание Республики Беларусь и местные Советы депутатов);
- 4) институты *имплементации* принятых решений (исполнительные органы власти различных уровней, институт государственной службы);
- 5) институты связи государства и гражданского общества: институты *массовой политики* (масс медиа) и *политики воздействия* (деятельность негосударственного сектора: бизнеса, общественно-политических объединений; применение технологий связей с государством).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ключевую роль в имплементации и инструментализации политических решений играет исполнительная ветвь власти. Система центральных и местных институтов исполнительной власти (местных исполнительных комитетов и администраций) представляет собой единую «вертикаль власти». Коллективным центральным органом государственного управления, осуществляющим исполнительную власть, является Совет Министров – Правительство Республики Беларусь. Согласно ст. 84 Конституции, Президент Республики Беларусь определяет структуру Правительства, назначает на должность и освобождает от должности заместителей премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов; с согласия Палаты представителей (нижней палаты Парламента – Национального собрания) назначает на должность премьер-министра¹.

Правительство Республики Беларусь (как и вся исполнительная ветвь власти) позиционируется как «рабочее» или «техническое», призванное для эффективной реализации государственной политики в различных сферах общественной жизни. Концепция «технического правительства» имеет как сторонников, так и противников. Сторонники концепции делают акцент на том, что самостоятельность правительства в системе разделения властей ограничена практически при любой форме правления, поскольку в мировой практике суть политического процесса как раз и сводится к вопросу о процедурах формирования правительства и его ответственности (перед главой государства либо перед парламентом). Белорусский политолог А. В. Стром признает, что, поскольку «состав правительства не определяется расстановкой сил в палатах парламента, это создает возможность для формирования так называемого технического кабинета из специалистов-технократов, не принадлежащих к политическим группировкам. Деятельность такого правительства полностью обеспечивается политическим ресурсом Главы государства» (Стром, 2010, с. 151). Белорусский правовед В. Н. Дубовицкий же утверждал, что «низведение роли Правительства до технического исполнителя политических решений Президента неприемлемо с точки зрения организации эффективной государственной власти. Такое Правительство никогда не станет ответственным» (Дубовицкий, 2006, с. 166).

Имплементация решений напрямую зависит от государственных служащих. В Республике Беларусь существует два способа поступления на госслужбу в государственном административном аппарате: назначение и утверждение. К должностям, занятие которых проходит путем назначения и последующего утверждения, относятся: председатели областных исполнительных комитетов и Мингоисполкома (назначаются Президентом); председатели районных и городских исполкомов (назначаются председателем облисполкома). Утверждение на перечисленные выше должности производится соответствующими Советами депутатов на сессиях по результатам открытого голосования

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.). Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 2008. 62 с.

большинством голосов (Алейникова и др., 2017, с. 140). Можно заключить, что имплементацию политических решений осуществляют те категории государственных служащих, которые занимают должности путем назначения и утверждения.

Кратко рассмотрим поэтапную эволюцию системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменении структур имплементации политических решений (Антанович, 2012).

Первый этап – 1991–1994 годы – характеризовался переходной системой правления, тяготеющей к парламентской модели, с дальнейшим введением института президентства. Правительство, сформированное в 1990 году во главе с В. Ф. Кебичем, состояло в основном из бывшей советской номенклатуры. Согласно закону Республики Беларусь от 10 января 1992 года «О внесении изменений в Закон “О Совете Министров Республики Беларусь”», действовали 21 министерство и 11 государственных комитетов. В силу ряда причин как персонального, так и институционального характера, а также под влиянием опыта ряда стран бывшего СССР было принято решение о введении президентско-парламентской системы, что нашло отражение в Конституции, принятой 15 марта 1994 года. Добавим, систему правления этого периода определяют также как президентскую, ссылаясь на ст. 95 Конституции Республики Беларусь 1994 года, согласно которой Президент провозглашался одновременно главой государства и главой исполнительной власти². Принятый после выборов указ Президента Республики Беларусь от 23 сентября 1994 года № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь» закрепил политические решения. Президентские выборы 1994 года привели к власти молодых и амбиционных людей.

Второй этап – 1995–2001 годы (до президентских выборов 9 сентября 2001 года) – связан с конституционным кризисом 1996 года и последующими институциональными преобразованиями политической системы. Конфигурацию системы правления, первоначально закрепленную Конституцией 1994 года, отличал дуализм исполнительной власти. Хотя кабинет Министров (сформированный на основе закона «О Кабинете Министров Республики Беларусь» от 30 января 1995 года № 3557-ХІІ³) создавался при Президенте, обладающем статусом главы исполнительной власти, полномочия Президента в сфере формирования правительства были ограничены. Премьер-министр и ряд ключевых членов Кабинета (заместители премьер-министра, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, Председатель комитета государственной безопасности) назначались и освобождались от должностей только с согласия парламента – Верховного Совета Республики Беларусь. Институциональные особенности системы государственного управления и особенности распределения функций между законодательной и исполнительной ветвями власти привели к конституционному кризису 1996 года.

² Конституция Республики Беларусь 1994 г.: принята на 13-ой сессии Верхов. Совета Респ. Беларусь 12-го созыва 15.03.1994 г. Минск: Польшмя, 1994. 94 с.

³ О Кабинете Министров Республики Беларусь: закон Респ. Беларусь от 30.01.1995 г. № 3557-ХІІ [Электронный ресурс]. URL: <http://pravno.newsby.org/belarus/zakon1/z862.htm> (дата обращения: 20.07.2017).

Преодолению конституционного кризиса послужил республиканский референдум, по результатам которого в Конституцию Республики Беларусь были внесены изменения и дополнения. Полномочия Президента были расширены. Он получил статус арбитра по отношению к деятельности всех ветвей власти, сформировалась «вертикаль власти» на всех уровнях государственного управления. Закрепилась тенденция роста роли и влияния исполнительной ветви власти в политической системе страны. Парламент изменил название (с Верховного Совета на Национальное собрание Республики Беларусь) и стал двухпалатным (Палата представителей и Совет Республики)⁴.

Инструментальную роль в формировании системы республиканских органов государственного управления и государственных организаций, подчиненных Правительству, сыграл указ Президента от 11 сентября 1997 года № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь» (действовали 25 министерств, 19 госкомитетов, 21 комитет при министерствах и госкомитетах)⁵. В 1998 году был принят закон «О Совете Министров Республики Беларусь» (изменения и дополнения в него вносились в 2000, 2003, 2006, 2007 годах)⁶.

А. В. Стром так характеризует период 1994–2001 годов: «...складывается модель политической системы Республики Беларусь, ключевой особенностью которой является высокая персональная легитимность Президента А. Г. Лукашенко, играющего ведущую роль в обеспечении управления обществом и поддержании общественно-политической стабильности» (Жилинский, 2017, с. 104).

На *третьем этапе* – конец 2001 – март 2006 года (до президентских выборов 19 марта 2006 года) – стали применяться понятия «белорусская модель развития», «белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики». В политической системе доминировали административно-распределительные отношения, направленные на реализацию сильной социальной политики. Перераспределительный тип государственной политики требовал контроля за распоряжением государственной собственностью, был связан с ведущей ролью административного аппарата в артикуляции и агрегировании интересов. Укрепление роли исполнительной ветви власти проявилось в ее обратном влиянии на представительные и законодательные институты власти (реализации права законодательной инициативы, воздействии посредством подготовки и экспертизы законопроектов). По названным причинам государственный аппарат численно разрастался.

В 2003 году на постоянно действующем семинаре руководящих работников республиканских и местных государственных органов Беларуси был поставлен вопрос о разработке основ идеологии белорусского государ-

⁴ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.)...

⁵ О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента от 11.01.1997 г. № 30. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/ukaz4/uk209.htm> (дата обращения: 26.07.2017).

⁶ О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Республики Беларусь от 07.07.1998 г. № 178-З. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=H19800178> (дата обращения: 24.07.2017).

ства. В 2004 году была сформирована «идеологическая вертикаль» власти⁷. На различных уровнях исполнительной власти были созданы идеологические управления либо отделы.

На *четвертом этапе* – апрель 2006 – 2010 год (до президентских выборов 19 декабря 2010 года) – макроэкономическая и политическая стабилизация в стране основывалась на высоких социальных гарантиях, государственном регулировании экономики. Была артикулирована проблематика преобразований в сфере государственного управления, оптимизации государственных структур и численности их аппарата. Согласно указу Президента от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» количество министерств составило 24, госкомитетов – 7, государственных организаций, подчиненных Совету Министров – 7 (из них 4 концерна). Ликвидированы комитеты при Совете Министров; учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей, который подчиняется Правительству⁸. Укреплена вертикаль власти по линии решения блоков вопросов на разных уровнях: Правительство – облисполком – райисполком⁹.

Внимание уделялось работе по де бюрократизации деятельности государственного аппарата (директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2).

В 2008 году принят закон «О Совете Министров Республики Беларусь», закрепивший систему республиканских органов государственного управления: министерства; государственные комитеты; организации, подчиненные Правительству¹⁰.

Пятый этап – 2011 год – по настоящее время – отмечен вниманием к новым подходам в управленческой деятельности. Поставлены конкретные задачи оптимизации госаппарата и сокращения его численности, совершенствования стиля работы управленческих кадров, исполнительской дисциплины, пересмотра функций министерств для повышения их роли в проведении отраслевой политики.

В президентском послании 2011 года А. Г. Лукашенко прозвучало: «Основными целями преобразований в сфере государственного управления должны стать сокращение государственных расходов, совершенствование форм взаимодействия государственных органов с гражданами, повышение каче-

⁷ О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Беларусь от 20.02.2004 г. № 111. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30400111> (дата обращения: 22.07.2017).

⁸ О структуре Правительства Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента от 05.05.2006 г. № 289. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30600289> (дата обращения: 25.07.2017).

⁹ Уровни местных исполнительно-распорядительных органов в Республике Беларусь:
– областные и Минский городской исполнительные комитеты;
– районные, городские (городов областного подчинения) исполнительные комитеты;
– городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполнительные комитеты, местные администрации (в городах с административным делением на районы).

¹⁰ О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь от 23.07.2008 г. № 424-З. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800424> (дата обращения: 24.07.2017).

ства предоставления государственных услуг, укрепление доверия к органам государственной власти»¹¹.

30 декабря 2011 года было принято постановление Правительства «Об организации работы по реализации пилотного проекта в Аппарате Совета Министров Республики Беларусь», направленное на оптимизацию функций, структуры и численности управленческого аппарата, а также постепенное уменьшение до 20 % численности его работников. 15 марта 2012 года пресс-служба Правительства Республики Беларусь сообщила, что Аппарат Совета Министров сокращен на 7 %. В начале 2013 года на совещании по вопросам оптимизации структуры, численности и функций государственных органов президент оценил реформирование госаппарата как «необходимое условие повышения эффективности государственной власти» с опытом создания «стройной вертикали власти после первых президентских выборов»¹².

Системообразующим центром государственного управления Республики Беларусь является институт президентства, который оказывает ключевое влияние на выработку политического курса и постановку общенациональных задач, а также на формирование институтов имплементации политических решений. Стратегические приоритеты общественного развития закрепляются в ежегодных Посланиях главы государства Парламенту и белорусскому народу, в выступлениях на Всебелорусских народных собраниях (1996, 2001, 2006, 2010, 2016 годы). Обеспечение деятельности главы белорусского государства, контроль за исполнением его решений, информационно-аналитическое и правовое сопровождение решений, подготовку предложений по концептуальным основам государственной политики осуществляет Администрация Президента Республики Беларусь. Администрация Президента является органом государственного управления, сформированным в соответствии со статьей 84 Конституции¹³. В задачи Администрации входят: «обеспечение реализации Президентом Республики Беларусь полномочий в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, социально-экономической политики, внешней политики», «деятельности государственных органов и иных организаций по де бюрократизации государственного аппарата, а также по работе с обращениями граждан». Глава Администрации Президента входит в состав Правительства¹⁴. Администрация Президента

¹¹ *Послание* Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь «Предприимчивость, инициатива и ответственность каждого – достойное будущее страны» (21.04.2011 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P011p0001> (дата обращения: 26.07.2017).

¹² *Лукашенко*: «Необходимо формировать компактную и эффективную управленческую структуру, не раздувая бюрократический аппарат» (11.01.2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-neobhodimo-formirovat-kompaktnuju-i-effektivnuju-upravlencheskuju-strukturu-ne-razduvaja-bjur-65073-2013> (дата обращения: 28.07.2017).

¹³ *Конституция* Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.)...

¹⁴ *Администрация* Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://president.gov.by/ru/administration_ru (дата обращения: 28.07.2017); *Об оптимизации* Администрации Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: указ Президента Респ. Беларусь от 13.02.2017 г. № 40. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=P31700040&p1=1&p5=0> (дата обращения: 28.07.2017).

выступает как аппарат политического управления – «политическая команда». В феврале 2017 года А. Г. Лукашенко назвал ее «главным политическим штабом Главы государства»¹⁵.

Итак, структура и кадровый состав Правительства Республики Беларусь и подчиненных ему институтов претерпевали серьезные изменения. За период 1997–2006 годов издано 36 указов (начиная с указа Президента от 10 января 1997 года № 30) (Дубовицкий, 2006, с. 170). За период 2006–2017 годов принято 24 акта, дополняющих и изменяющих регулирование структуры Правительства Республики Беларусь. По состоянию на 2017 год исполнительно-распорядительными органами республиканского уровня являются министерства (их 24), государственные комитеты (их 7), которые могут быть функциональными либо отраслевыми. Действуют также 7 государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь (из них – 4 концерн)¹⁶. За время существования независимой Республики Беларусь пост премьер-министра занимали В. Ф. Кебич (1990–1994), М. Н. Чигирь (1994–1996), С. С. Линг (1997–2000), В. В. Ермошин (2000–2001), Г. В. Новицкий (2001–2003), С. С. Сидорский (2003–2010), М. В. Мясникович (2010–2014), А. В. Кобяков (2014 – н. в.).

По данным на 2011 год Н. Некрашевич отмечал, что «Беларусь – лидер по количеству министерств среди бывших европейских республик СССР. В Беларуси – 24, в России – 18, Украине – 16, Литве – 14, Латвии – 13, Эстонии – 12. В Молдове – 16 министерств, в Грузии – 19, в Армении и Азербайджане – по 18 (Некрашевич, 2011). Сравнительный анализ правительственных веб-порталов центральных органов государственного управления стран постсоветского пространства, проведенный автором статьи в 2017 году, показал: в Латвии – 13 министерств; Эстонии – 14 (есть министерство государственного управления); Литве – 14 министерств, 7 государственных агентств, 6 государственных учреждений (комиссий, инспекций, подчиненных правительству, Комитет развития информационного общества при министерстве транспорта и коммуникаций); Молдове – 16 министерств, а среди органов центрального публичного управления – 2 бюро и 4 агентства; Грузии – 16 министерств и 3 государственных комитета; в Казахстане – 16 министерств и Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции; в Украине – 17 министерств и 4 национальные комиссии; в Армении – 18 министерств, 8 государственных управлений и государственных комитетов при Правительстве; в Азербайджане – 18 министерств, 9 государственных комитетов, 2 государственных управления, 6 государственных служб, государственный фонд социальной защиты; в Российской Федерации – 21 федеральное министерство, 15 федеральных служб и агентств, 2 государственных корпорации (Росатом и Роскосмос), 3 государственных внебюджетных фонда (пенсионный, обязательного медицинского и социального страхования). В ряде

¹⁵ *Совещание* по оптимизации Администрации Президента. 06.02.2017 г. URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschanie-po-optimizatsii-administratsii-prezidenta-15542/ (дата обращения: 29.07.2017).

¹⁶ *Совет* Министров Республики Беларусь. Структура [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.by/ru/structure/> (дата обращения: 29.07.2017).

стран вице-премьеры правительства одновременно являются главами профильных министерств (пример: в Армении в 2017 году В. Габриелян являлся и вице-премьером, и министром международной экономической интеграции и реформ).

Успех имплементации и инструментализации политических решений в значительной степени зависит от качественного и количественного состава государственных служащих. Официальные данные Национального статистического комитета Республики Беларусь демонстрируют тенденцию сокращения численности госслужащих: в 2012 году – 56 232 чел.¹⁷, в 2013 году – 49 326 чел.¹⁸, в 2015 году – 48 463 чел.¹⁹

Анализ возрастного состава государственных служащих в 2011, 2013, 2015 годах показывает, что в 2015 году увеличилась численность госслужащих в возрастных категориях 50–59 и 60 лет и старше при общем сокращении числа госслужащих в сравнении с предыдущими годами (см. таблицу). Выявлялась тенденция постепенного старения кадров при некотором замедлении обновления состава. Задачи сокращения госаппарата ставились в 2013, 2014, 2016–2017 годах²⁰.

Таблица / Table

Динамика возрастного состава государственных служащих в 2011, 2013, 2015 годах /
Changes in age structure of civil servants in 2011, 2013, 2015

Единицы измерения	Общая численность госслужащих	До 29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
2012						
В тыс. чел.	56 232	9 681	16 203	15 022	14 002	1 324
В процентах	100	17,2	28,8	26,7	24,9	2,4
2013						
В тыс. чел.	49 326	7 866	14 636	13 884	11 798	1 142
В процентах	100	15,9	29,7	28,2	23,9	2,3
2015						
В тыс. чел.	48 463	7 155	14 396	13 812	11 821	1 279
В процентах	100	14,76	29,71	28,51	24,39	2,63

Источник: составлено автором на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь

¹⁷ Труд и занятость в Республике Беларусь. Labour and employment in the Republic of Belarus: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2012. С. 79.

¹⁸ Труд и занятость в Республике Беларусь [2009–2013]: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2014. С. 75.

¹⁹ Труд и занятость в Республике Беларусь. Labour and employment in the Republic of Belarus [рынок труда в 2015 г.]: стат. сб. Минск: Нац. стат. комитет Респ. Беларусь, 2016. С. 112.

²⁰ Планы по дальнейшей оптимизации в госаппарате обсуждены на встрече Лукашенко с Кочановой. 2017. 22 мая [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/president/view/planu-po-dalnejšej-optimizatsii-v-gosapparate-obsuzhdeny-na-vstreche-lukashenko-s-kochanovoj-248585-2017/> (дата обращения: 29.07.2017).

С нашей точки зрения, при реформировании системы государственного управления количество министерств важный, но не главный параметр, ведь после сокращения взамен министерств могут создаваться иные структурные единицы (управленческие структуры «второго ранга», например комитеты, департаменты и др.). Для эффективности институтов имплементации политических решений *высокой значимостью обладают: система рекрутирования кадров и выработка критериев отбора управленцев; системы подготовки и переподготовки госслужащих; «сочетание» вознаграждения и контроля за работой чиновников (включая и меры административного контроля, и общественный контроль)*. Современным научным инструментом для изучения процессов имплементации государственной политики является концепция политико-административных отношений. *Модели политико-административных отношений* находятся в континууме между единством и жестким разделением политических и административных функций и зависят от:

1) институционального дизайна государства, ядром которого является определенная форма правления;

2) механизмов формирования исполнительной ветви власти на ее различных уровнях, распределения функций между исполнительными институтами;

3) сложившегося типа политического режима и, соответственно, баланса / дисбаланса между политическими силами в той или иной стране;

4) особенностей социокультурного окружения (история государственности, менталитет населения, наиболее распространенные модели политического поведения).

Повышение ответственности органов исполнительной власти связано с наличием механизмов политической ответственности политико-административной элиты (высшего корпуса государственных служащих), обеспечением гражданского контроля за деятельностью государственных служащих в целом. В государстве должны эффективно действовать политические государственные служащие («государственные служащие политической службы» (Чуприс, 2009, с. 47–48, 55)), управляющие аппаратом чиновников-профессионалов и имеющие при этом публичный статус, способные нести ответственность за проведение политического курса государства. Развитая политическая система с элитой государственнического типа даже в период кризисных явлений способна удержать ситуацию под контролем и избрать путь целенаправленных изменений, укладываемых в логику политического процесса. Роль хорошо обученного профессионального аппарата государственных управленцев в этих процессах значительна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Республике Беларусь институтами имплементации политических решений являются исполнительные органы власти различных уровней (центральный – Правительство; республиканский – министерства и государственные комитеты, государственные организации, подчиненные Правительству; местный – исполнительные комитеты и местные администрации), институт

государственной службы. Правительство Республики Беларусь, как ключевой центральный институт государственного управления, во-первых, подотчетен Президенту и ответственен перед Парламентом; во-вторых, рассматривается как инструмент для эффективной имплементации и инструментализации государственной политики в различных сферах общественной жизни; в-третьих, несмотря на концепцию «рабочего» или «технического», играет большую роль как в законопроектных работах, так и в системе разделения властей в целом; в-четвертых, вертикаль власти проводит идеологическую работу. Имплементацию политических решений осуществляют государственные служащие, которые занимают должности путем назначения и утверждения. Система исполнительной власти («вертикаль власти») в Республике Беларусь является централизованной, это обусловлено как унитарным административно-территориальным делением, так и доминирующим типом политики государства. Сильная социальная политика относится к перераспределительному типу. Такой тип политики государства нуждается в развитом государственном аппарате, в постоянном контроле за распределением и использованием бюджетных средств.

Эволюция системы государственного управления Республики Беларусь с акцентом на изменение структур имплементации политических решений в статье разбита на следующие этапы. Этап 1991–1994 годов определяется введением института президентства и началом формирования современной политико-административной системы. Этап 1995–2001 годов связан с конституционным кризисом 1996 года и последующими институциональными преобразованиями по укреплению президентской власти и формированию «вертикали власти» на всех уровнях государственного управления. На этапе с конца 2001 года – до президентских выборов 19 марта 2006 года в политической системе доминировали административно-распределительные отношения, направленные на реализацию сильной социальной политики; была сформирована идеологическая «вертикаль власти»; в публичном дискурсе стали применяться понятия «белорусская модель развития», «белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики». На этапе с апреля 2006 года – до президентских выборов 19 декабря 2010 года артикулирована проблематика оптимизации государственных институтов и численности их аппарата, поставлены вопросы дебюрократизации деятельности государственного аппарата. 2011 год – по настоящее время характеризуется вниманием к новым подходам в управленческой деятельности. Поставлены задачи пересмотра функций министерств для повышения их роли в проведении отраслевой политики; сокращения численности госаппарата и совершенствования работы управленческих кадров.

Библиографический список

Актуальные направления идеологической работы в Республике Беларусь / Под ред. М. Г. Жилинского. Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2017. 331 с.

Алейникова С. А., Лукьянчик А. А., Смолячкова Ю. А. Направления совершенствования порядка поступления и отбора на государственную службу в Республике Беларусь // Проблемы управления. 2017. № 1 (63). С. 137–144.

Антанович Н. А. Методология политического анализа процесса государственного управления. Минск: Изд-во БГУ, 2012. 247 с.

Василевич Г. А. Белорусское государство на рубеже веков. Минск: Право и экономика, 2007. 508 с.

Дубовицкий В. Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов. Минск: Белорус. наука, 2006. 173 с.

Евстифеев Р. В. Политико-административные преобразования в контексте глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Рос. акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2011. 48 с.

Козелецкий И. В. Министерства Республики Беларусь в системе органов исполнительной власти. Минск: Право и экономика, 2006. 141 с.

Куприяшин Г. Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, 2013. 46 с.

Мелешкина Е. Ю. Институциональные альтернативы становления новых государств Восточной Европе в XX – начале XXI века: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М.: Моск. гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, 2012. 45 с.

Некращевич Н. Зачем Беларуси так много министров [Электронный ресурс] // Tut.by. Новости. 2011. 8 февр. URL: <http://www.zautra.by/http://news.tut.by/society/214328.html> (дата обращения: 16.07.2017).

Паречина С. Г. Институт президентства: история и современность. Минск: ИСПИ, 2003. 164 с.

Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна; пер. с англ. М.: Права человека, 2001. 512 с.

Стром А. В. Политическая система Республики Беларусь: теория и практика. Минск: Право и экономика, 2010. 231 с.

Чуприс О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. Минск: Право и экономика, 2009. 310 с.

Яковчук В. И. Государственно-административное управление. Минск: Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2017. 381 с.

Bardach E. The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law. Cambridge: MIT Press, 1977. 323 p.

Hill M. J., Hupe P. L. Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance. 3d ed. London: SAGE, 2014. 248 p.

Hogwood B. W., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press, 1984. 289 p.

Hupe P. Implementation and the Policy Process [Электронный ресурс] // Oxford Research Encyclopedia of Politics. 2017. Jan. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.125. URL: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-125> (дата обращения: 25.07.2017).

Mortensen P. B., Green-Pedersen C. Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25, № 1. P. 165–189. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu030>.

Peters B. G. Implementation Structures as Institutions // *Public Policy and Administration*. 2014. Vol. 29, № 2. P. 131–144.

Pressman J., Wildavsky A. B. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973. 304 p.

Информация об авторе

Антанович Нина Арсеньевна – канд. полит. наук, доц. кафедры политологии юридического факультета Белорусского государственного университета, 220030, Республика Беларусь, г. Минск, пр. Независимости, 4

ORCID 0000-0002-3704-2162

ResearcherID N-4763-2017

Электронный адрес: ninaant@rambler.ru

Статья получена 2 августа 2017 года

UDC 321(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433

POLICY IMPLEMENTATION INSTITUTIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Nina A. Antanovich

Belarusian State University, 4 Nezavisimosti avenue, Minsk,
220030, Republic of Belarus

ORCID 0000-0002-3704-2162

ResearcherID N-4763-2017

E-mail: ninaant@rambler.ru

For citation:

Antanovich, N. A. (2017), “Policy Implementation Institutions in the Public Administration System of The Republic of Belarus”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 418–433, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-418-433.

Introduction. The efficient policy process depends on the quality of the public administration system performance and the complementarity of all its components: from the policy articulation to its implementation and evaluation of its consequences and effectiveness of implementation.

Aims. The paper considers dynamics in the policy implementation institutions in the public administration system of the Republic of Belarus.

Methods. The policy analysis in this paper is based on the achievements of institutional, system-functional, new-institutional approaches. The research used comparative, historical, positional and resource methods, situational analysis, analysis of legal acts, statistical methods.

Results. Policy implementation institutions in the public administration system of the Republic of Belarus were structured. Periods and trends in Belarusian public administration development were identified with due regard to the changes occurred in the policy implementation institutions. The number and age structure of civil servants are quantitatively analyzed, and trends in their changes are revealed.

Conclusion. Systematized conclusions about policy implementation institutions are an important source to improve the public administration system further, as well as to analyze the functioning of the entire political system in the Republic of Belarus.

Key words: policy implementation institutions; public administration system; political and administrative institutions; political and administrative management; government of the Republic of Belarus; system of institutions of executive power of the Republic of Belarus; power vertical

References

Zhilinskii, M. G. (2017), *Aktual'nye napravleniya ideologicheskoi raboty v Respublike Belarus'* [Actual Directions of Ideological Work in the Republic of Belarus], The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Aleinikova S. A., Lukyanchik A. A. and Smolyachkova, Yu. A. (2017), "Trends For the Improvement of Recruitment and Selection Procedures for Entry into Civil Service in the Republic of Belarus", *The Issues of Administration and Management*, no. 1, pp. 137–144.

Antanovich, N. A. (2012), *Metodologiya politicheskogo analiza protsessa gosudarstvennogo upravleniya* [Political Analysis Methodology of Public Administration Process], Belarusian State University Publishing House, Minsk, Republic of Belarus.

Vasilevich, G. A. (2007), *Belorusskoe gosudarstvo na rubezhe vekov* [Belarusian State at the Turn of the Century], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Dubovitskii, V. N. (2006), *Ispolnitel'naya vlast' v Respublike Belarus': ponyatie i sistema organov* [Executive Power in the Republic of Belarus: The Concept and System of Authorities], Belorusskaya nauka, Minsk, Republic of Belarus.

Evstifeev, R. V. (2011), "Politico-Administrative Transformations in the Context of Global Challenges: Domestic and Foreign Experience, Problems and Development Trends", Abstract of Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia.

Kozeletskii, I. V. (2006), *Ministerstva Respubliki Belarus' v sisteme organov ispolnitel'noi vlasti* [Ministries of the Republic of Belarus in the System of Executive Authorities], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Kupryashin, G. L. (2013), "Politico-Administrative Institutions for Modernizing Public Administration", Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Meleshkina, E. Yu. (2012), "Institutional Alternatives to the Becoming of New States in Eastern Europe in XX and early XXI Centuries", Ph.D. dissertation, Political Institutions, Processes and Technologies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Nekrashevich, N. (2011), "Why does Belarus Need so Many Ministers" [Online], available at: <http://news.tut.by/society/214328.html> (Accessed July 16, 2017).

Parechina, S. G. (2003), *Institut prezidentstva: istoriya i sovremennost'* [The Presidency Institute: History and Modernity], Institute of Social and Political Research affiliated with the Administration of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Verheijen, T. (2001), *Politiko-administrativnye otnosheniya: kto stoit u vlasti?* [Politico-Administrative Relations: Who Rules?], Translated by Human Rights Publishers, Human Rights Publishers, Moscow, Russia.

Strom, A. V. (2010), *Politicheskaya sistema Respubliki Belarus': teoriya i praktika* [Political System of the Republic of Belarus: Theory and Practice], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Chupris, O. I. (2009), *Teoretiko-pravovye problemy gosudarstvennoi sluzhby Respubliki Belarus'* [Theoretical and Legal Problems of the Public Service of the Republic of Belarus], Pravo i ekonomika, Minsk, Republic of Belarus.

Yakovchuk, V. I. (2017), *Gosudarstvenno-administrativnoe upravlenie* [Public Administration], The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk, Republic of Belarus.

Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, UK.

Hill, M. J. and Hupe, P. L. (2014), *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, 3d ed., SAGE, London, UK.

Hogwood, B. W. and Gunn, L. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Hupe, P. (2017), "Implementation and the Policy Process", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.125 [Online], available at: URL: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-125> (Accessed July 25, 2017).

Mortensen, P. B. and Green-Pedersen, C. (2015), "Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 1, pp. 165–189, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu030>.

Peters, B. G. (2014), "Implementation Structures as Institutions", *Public Policy and Administration*, vol. 29, no. 2, pp. 131–144.

Pressman, J. and Wildavsky, A. B. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, USA.

Received August 2, 2017