



Академия управления  
при Президенте Республики Беларусь

---

Система открытого образования

# **ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Курс лекций

Под редакцией В.И. Малиновского

Минск  
2006

УДК 32.001(076.6)  
ББК 66.0  
П50

Серия основана в 2001 году

Рекомендовано к изданию Комиссией по приемке и аттестации электронных версий учебных и учебно-методических материалов Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Рекомендовано Научно-методическим советом Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Авторы:

В. В. Герменчук (тема 1); В.И. Малиновский, Б.М. Соколов (тема 2); В. Е. Астаповский (тема 3); Л.Е. Земляков, И. А. Карпухина (тема 4); С. В. Решетников (тема 5); М. В. Ильин (тема 6); А. В. Панченко (тема 7).

**Политическое** управление: курс лекций / В.В. Герменчук [и др.]; П50 под ред. В.И. Малиновского. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2006. – 214 с. – (Система открытого образования).  
ISBN 985-457-499-7.

Курс лекций предназначен для студентов системы открытого образования Академии управления при Президенте Республики Беларусь, обучающихся по специальности «Государственное управление и экономика».

УДК 32.001(076.6)  
ББК 66.0

ISBN 985-457-499-7

© Академия управления при Президенте  
Республики Беларусь, 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	6
Тема 1. Политика и политическое управление.	
Цели и задачи курса .....	10
Лекция 1. Теоретические основы политического управления.....	10
Взаимосвязь политики и управления. Сущность политического управления.....	10
Механизм политического управления.....	18
Цели и задачи курса «Политическое управление» .....	24
Литература.....	25
Контрольные вопросы к теме 1 .....	25
Тема 2. Политическая система и управление обществом .....	26
Лекция 2. Политическая система и управление обществом .....	26
Понятие политической системы: институциональный и системный подходы. Структура и функции политической системы.....	26
Политическое управление как способ упорядочения и оптимизации политической системы и развития общества .....	39
Литература.....	50
Контрольные вопросы к теме 2.....	51
Тема 3. Государство как основной субъект политического управления.....	53
Лекция 3. Государство как основной субъект политического управления.....	53
Признаки, структура и функции государства, концепции его происхождения.....	53
Формы государственного устройства и политического управления.....	64
Органы государственной власти и политического управления в Республике Беларусь.....	69
Контрольные вопросы к теме 3 .....	74
Литература.....	75
Тема 4. Технологии избирательных кампаний в процессе политического управления.....	76

Лекция 4. Технологии избирательных кампаний в процессе политического управления .....	76
Роль и место выборов в политическом управлении .....	76
Избирательная кампания как специфическая форма политического управления .....	80
Технологии избирательных кампаний в политическом управлении.....	88
Контрольные вопросы к теме 4 .....	99
Литература.....	100
Тема 5. Управление политическим процессом .....	102
Лекция 5. Управление политическим процессом .....	102
Теоретические модели процесса политического управления ....	102
Стадии управления политическим процессом .....	111
Контрольные вопросы к теме 5 .....	132
Литература.....	134
Тема 6. Политические технологии поддержки принятия решений .....	136
Лекция 6. Политические технологии поддержки принятия решений .....	136
Технологии поддержки принятия решений в системе политических технологий.....	136
Политический анализ в процессе подготовки, принятия и реализации политических решений .....	142
Причины актуализации проблемы политического анализа (ППА) .....	149
Системы поддержки принятия решений .....	150
Контрольные вопросы к теме 6 .....	162
Литература.....	163
Тема 7. Современные политические процессы в Республике Беларусь .....	165
Лекция 7. Современные политические процессы в Республике Беларусь .....	165
Истоки современных политико-управленческих процессов.....	166
Политико-управленческие процессы в сфере государственного строительства.....	174

Политические процессы в социально-экономической и гуманитарной сфере.....	189
Политические процессы в сфере международных отношений. ....	197
Контрольные вопросы к теме 7 .....	210
Литература.....	211
Вопросы к экзамену (зачету) .....	212

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Курс «Политическое управление» введен в структуру подготовки кадров Академией управления при Президенте Республики Беларусь в 2004 году. Он явился конкретным ответом важнейшего учебно-методического и научно-исследовательского центра страны на все возрастающую роль политики в жизни общества и ее влияния на систему публичного управления. В условиях динамического развития нашей страны по неизведанному пути социально-экономических и политических реформ вопросы политического управления выступают в качестве методической базы принятия оригинальных судьбоносных управленческих решений. К тому же к этому времени уже практически завершилась дискуссия, начатая еще американским президентом В. Вильсоном в 1887 году книгой «Исследование управления», по поводу взаимосвязи демократического правительства и эффективного публичного управления. В западной политической науке в рамках публичного управления (public administration) возникла область, носящая английское название «паблик полиси» (public policy). Как ученые, так и функционеры управления пришли к выводу, что в реальности содержание этого процесса определяется политикой. Аналогичный подход наблюдается и в российской политической науке, где управление трактуется уже не как административное и административно-правовое воздействие, а как многофакторная система отношений между государством и обществом. В этом деле в равной степени важны и прямое и косвенное регулирование, и постоянное взаимодействие с общественным мнением, и специфика бюрократического сознания и социально-психологические механизмы и многое другое.

В этой связи отечественная модель общественного развития, которая в научных и политических кругах получила наименование «Белорусская модель политического и социально-экономического развития», изначально требует особых, оригинальных подходов к решению встающих задач, что в свою очередь предполагает творческое отношение управленцев к организации своей деятельности на таком уровне, чтобы не только обеспечить динамичное общественное развитие, но и быть примером для подражания другим странам, образовавшимся на постсоветском пространстве. Да и не только им. Для реализации таких целей кадры управления пока испытывают заметные трудности при выработке, обосновании и реализации принимаемых решений, поскольку эти решения должны быть не только адекватны поставленным целям и имеющимся возможностям (материальным, финансовым, людским, интеллектуальным и т.д.), но и носить научно-прогностический характер, быть заметной вехой на пути прогрессивного развития.

Знаний, умений, навыков государственного управления или административно-правового воздействия оказывается уже не достаточно. Тут следует так реализовать управленческий процесс, чтобы и проблему решить самым эффективным образом, и получить активную и действенную поддержку со стороны собственного народа, и в глазах мирового сообщества выглядеть достойным субъектом. Тем более, что на нашу страну одни смотрят как на строптивного, «отбившегося» от рук несмышленища, который упорно противится использовать в своей практике опыт «отцов-демократов», а другие (более значительная по численности и разнообразная по составу часть мирового сообщества) смотрят с интересом и надеждой, искренне желая успеха белорусскому народу в его историческом выборе. Здесь уже проблемы политическо-

го управления, государственного, хозяйственного и культурного строительства выходят на новый, более высокий уровень, когда принимаемые решения становятся уже не только и не столько программой разрешения стоящих проблем, а отражают тенденцию, выступают в качестве элементов методологии общественного развития в условиях новых требований XXI века. Такие решения выражают нравственную сущность современного политического и государственного руководства нашей страны, всего белорусского народа, его философскую и мировоззренческую позицию. Любое решение, любой шаг нашего Отечества, расположенного не только на географических перекрестках, но и на перекрестках мнений, суждений, взглядов по поводу пути самостоятельного независимого развития государств в современных условиях, принимает политический характер, отражает самобытность белорусского общества и интеллект его руководства.

Потребность в овладении знаниями политического управления, его навыками и умениями превратилась в актуальную проблему подготовки и переподготовки управленческих кадров. Курс «Политическое управление», который введен во все формы подготовки и переподготовки кадров, осуществляемой структурными подразделениями Академии управления при Президенте Республики Беларусь призван разрешить эту потребность.

Данный курс лекций является первой систематизированной работой профессорско-преподавательского состава кафедры идеологии и политических наук в процессе осмысления актуальных проблем политического управления. Он представляет собой обобщенный вариант исследования некоторых вопросов, которые, по мнению авторов, являются стержневыми, системообразующими как в теории, так и на практике.



Концепция курса лекций, учебно-тематический план и рабочая программа разработаны кандидатом исторических наук, доцентом Малиновским В. И., обсуждены и утверждены на заседании кафедры.

Предисловие подготовлено кандидатом исторических наук, доцентом Малиновским В. И.

Тема 1 – кандидатом исторических наук, доцентом Герменчуком В. В.

Тема 2 – кандидатом исторических наук, доцентом Малиновским В. И. и соискателем кафедры Соколовым Б.М.

Тема 3 – кандидатом философских наук, доцентом Астаповским В. Е.

Тема 4 – доктором политических наук, профессором Земляковым Л. Е. и аспиранткой кафедры Карпухиной И. А.

Тема 5 – доктором политических наук, профессором Решетниковым С. В.

Тема 6 – кандидатом технических наук, доцентом Ильиным М. В.

Тема 7 – кандидатом политических наук, доцентом Панченко А. В.

Профессорско-преподавательский состав кафедры идеологии и политических наук с благодарностью воспримет любые конструктивные замечания по структуре, содержанию и аргументации настоящего издания.

## **ТЕМА 1. ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ КУРСА**

### **ЛЕКЦИЯ 1. ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ КУРСА**

#### **Основные понятия:**

**общество, государство, политика, управление, политическое управление, государственное управление, частное управление, управление бизнесом, политические отношения, государственная политика, публичная (общественная власть), демократическая политическая система, наука о курсах политики, политические технологии, политические решения, объекты и субъекты политического управления, политический механизм управления.**

#### **ВЗАИМОСВЯЗЬ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ. СУЩНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В современной политологической литературе термин «политическое управление» используется достаточно широко. Однако его трактовка характеризуется большим разбросом мнений. Существует примерно столько определений политического управления, сколько исследователей в данной области. Поэтому для уяснения сущности этого феномена, его места и роли в управлении обществом необходимо, в первую очередь, разобраться в смысле понятий «политика» и «управление». История политической науки свидетельствует, что их содержание и формы не остаются неизменными, детерминированы широким кругом факторов, органически связаны с закономерностями социального прогресса, имеют специфические особенности их проявления в различные исторические эпохи и в разных обществах.

Термин «политика» возник в Древней Греции и образован от слова polis – город-государство. По традиции, восходящей к трудам Аристотеля, основное его содержание связывалось с ха-

рактикой, описанием и анализом форм государственного правления, с тем, что относится к государству. Подобный подход прочно закрепился в политической науке, проблематика которой долгое время практически целиком была посвящена государству. Даже в начале XX века в популярном американском учебнике Дж. Гарнера «Введение в политическую науку» утверждалось, что «политическая наука начинается и заканчивается государством».

Существует большое множество определений государства: дескриптивные и нормативные, теологические и светские, философские и юридические, социологические и политологические, либеральные, консервативные и социалистические и т.д. По-разному трактуются и функции этого института, сущность политики. Однако большинство исследователей едины во мнении, что государство является продуктом естественно-исторического развития, своего рода арбитром, координатором и регулировщиком в сообществе людей, определяет общее благо и олицетворяет общую волю всех его членов. Через сеть специальных институтов и учреждений, слой управленцев-профессионалов оно формирует основные «правила игры» и следит за их исполнением, получая в свое распоряжение соответствующие ресурсы и возможности воздействия на общественные процессы и поведение людей. Таким образом, все важнейшие управленческие функции, как и вся политика, замыкаются на деятельности государства. Политика на этом этапе развития, по выражению В.И. Ленина, «есть участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства».

Однако по мере развития общества, создания институтов его самоорганизации (партии, общественные объединения и организации, СМИ и другие институты гражданского общества), а также демократических процедур и механизмов реализации власти (выборы, референдумы) положение в политической сфере существенно меняется. Государство постепенно утрачивает значение единственного инструмента политики. Соединение его с разви-

тым гражданским обществом, обеспечивает демократический характер политической власти. Соответственно корректируется и понимание политики. Политика все чаще рассматривается как особый вид общественных отношений, связанных с использованием институтов публичной (общественной) власти для реализации жизненно важных интересов, потребностей и целей общества. В центре внимания политической науки оказывается не только государство, а власть и вся политическая система. Исследователей занимают проблемы законности притязаний различных субъектов политики на власть, их роль и функции в политической системе, характер и механизмы ее оптимизации, формы и методы воздействия на деятельность государственных органов, кадровая политика и отбор управляющих общественными делами, взаимодействие управляемых и управляющих в ходе разработки, принятия и реализации обязывающих для общества решений.

Механизмы разработки и реализации политики в различных государствах имеют свои особенности. В бывшем СССР, например, политика и управление полностью замыкались на деятельности государства. Наличие КПСС ничего не меняло. Это была государственная партия, которая выполняла в советской политической системе роль ее ядра, руководящей и направляющей силы, функции политического руководства и контроля. Смысл партийного руководства заключался в определении стратегии общественного развития и контроле за ее реализацией через систему государственных и общественных институтов. Область частного интереса и права не принимались в расчет, почти полностью игнорировалась. Государственное управление рассматривалось как управление едва ли не всеми делами общества и индивидов. В социалистической правовой системе отсутствовало деление права на публичное и частное, а конституционное право было превращено в государственное право. Управление как отрасль научного знания развивалась в основном в лоне юридических наук, главным образом административного права.

В западных странах, прежде всего в США, собственность, экономика и управление первоначально провозглашались почти исключительно частным, неполитическим делом. Публичная (общественная) же сфера жизни общества относилась к политико-государственной, но к таковой не сводилась, что привело к многозначности отношений политики и управления. Уже в конце XIX века наука публичного управления (*public administration*) полностью отделилась от частного управления (*private administration*) и управления бизнесом (*business administration*) и изучается во многих странах в рамках политической науки, наряду с курсами: сравнительное государственное устройство, публичное право и политическая теория. Этому способствовало то обстоятельство, что в социологии и политической науке этого периода государство рассматривалось как особый механизм управления делами общества.

Несколько позднее, уже в XX веке, стремление профессионализировать процесс публичного управления и самих государственных служащих на основе технологий научного менеджмента привело к возникновению в рамках публичного управления новой научной области *public policy*, что в переводе на русский язык означает – разумный, целесообразный курс (принцип, план, стратегия) действий правительства, организации или отдельного официального лица. В настоящее время эта область публичного управления называется *policy science*, т.е. наука о выработке и реализации курса действий (решений) в публичной сфере (наука о курсах политики). Она иногда делится на *policy analysis* (сфокусированный и математический анализ направленной вовне деятельности публичных органов управления и ее воздействия на общество) и на *policy making* (выработку и формулирование решений, курса этих органов).

Определенные трансформации произошли и в понимании термина «государственная политика». В широком значении слова ее определяют как взаимоотношения правительственных учреждений с их окружением. Так, канадский специалист Лесли Пал

рассматривает государственную политику как «направление действий или воздержание от них, выбранное государственными органами для решения определенной проблемы или совокупности взаимно связанных проблем». Британский исследователь Ричард Роуз утверждает, что государственная политика – это «длинная цепь более-менее взаимосвязанных действий, которые имеют определенные последствия для тех, кого они касаются». Американский политолог Д. Истон определяет государственную политику как «авторитарное распределение ценностей для всего общества». Не менее лаконичен А. Каплан, рассматривая государственную политику как «запланированную программу целей, ценностей и действий».

Политическое управление, таким образом, с точки зрения западной политической науки оказалось неразрывно связано с политикой. По мнению наиболее радикально настроенных политологов разделение политики и управления ошибочно как в научном, так и в политическом отношении. Содержание управления определяется политикой, теория управления есть теория политики, а государственная политика рассматривается как политико-управленческая деятельность, реализуемая через систему управления. Чтобы более детально прояснить суть вопроса о сочетании понятий политика и управление, следует учитывать и мнение специалистов в области теории управления. Они считают, что управление – это:

- функция, элемент сложных (в том числе социальных, общественных) систем, обеспечивающий упорядочение структуры, поддержание режима деятельности, способов функционирования и развития систем;
- воздействие на общество путем самонастройки или с помощью общественных институтов (субъектов управления);
- определение программ и целей деятельности субъектов управления, подготовка и принятие решений, организация и контроль исполнения;

- деятельность не только специальных институтов, но и участие в управлении рядовых граждан;
- управление в обществе одной сферой, ведущее, как правило, к изменениям в других сферах.

Таким образом, исходные посылки политологов и специалистов по теории управления почти полностью совпадают, что позволяет утверждать о неразрывности политики и управления, научной и практической значимости учебного курса по политическому управлению.

Наиболее общим объектом политики является общество, все происходящие в нем процессы. **В этой связи политическое управление выступает как особая форма управленческой деятельности по регулированию политического процесса, координации, согласованию и реализации разнообразных интересов различных социальных слоев и групп.** Политические отношения в данном случае рассматриваются как часть более общей системы общественных отношений. В то же время они являются относительно самостоятельной, саморазвивающейся системой, имеющей свою логику и закономерности развития, устойчивые тенденции которой определяют направления и формы политического управления.

Политическое управление и его технологии основаны на нескольких теоретико-методологических подходах.

*Первый подход* связан с теорией сложных организаций, в рамках которой выявляются особенности и влияние различных политико-государственных организаций на разработку и реализация управленческих решений и политического курса государства.

*Второй подход* проявляется в стремлении выявить причины неудач реализации отдельных решений и политического курса. Особое внимание уделяется проблемам контроля и критериям оценки, обоснованию эффективности деятельности субъектов политического управления, взаимоотношениям управленцев с

общественностью, взаимодействию государства со структурами гражданского общества.

*Третий подход* – институциональный, изучает механизмы координации политико-управленческой деятельности между различными уровнями и структурами управления, проблемы децентрализации и деконцентрации в системах государственного управления, организационные условия эффективности политического управления в обществе.

*Четвертый подход* – политико-экономический, исследует политические курсы субъектов управления, технологии политического управления в различных сферах общества на основе анализа взаимодействия государства, общества и экономики, с использованием таких показателей, как господствующая в обществе политическая идеология, цели и ценности правящей политической партии, результаты выборов, особенности формы правления и деятельности государственных органов власти, структуры государственного бюджета, распределения доходов и пр.

*Пятый подход* основан на изучении государственного аппарата и государственной службы, политики бюрократии и ее роли в принятии управленческих решений, взаимоотношений бюрократов и политиков, их места в системе политических сил и интересов, проблем политического контроля за деятельностью бюрократии.

Важное методологическое значение для процесса управления имеет определение характера и учет закономерностей политических отношений. Для политического анализа одинаково опасно как упрощенность в понимании детерминированности общественного развития, так и преувеличение роли стохастических общественных процессов. Политический процесс, политические отношения обусловлены, в конечном счете, объективными законами и долговременными устойчивыми тенденциями. Однако в политике и политическом управлении большое значение имеет субъективный фактор, подготовленность политических лидеров, например, а также элемент случайности, трудно предска-



зуемого стечения обстоятельств. Можно согласиться с мнением, что развитие политических процессов носит вероятностный характер. Но сама степень вероятности может быть различной. Многомерность и многовариантность политического процесса, сложность выбора оптимальных управленческих решений предполагает как минимум знание закономерностей, присущих политическим отношениям, а также наличия способности предвидеть, предвосхищать и даже использовать возникающие отклонения от общих закономерностей.

Политическое управление неотделимо от потребностей и интересов человека, наделенного волей, определенными идеалами и ценностными ориентациями, субъективными стремлениями. Наша политическая теория долгое время принижала роль человека как субъекта политической деятельности. Основной акцент делался на участии в управлении народных масс, немногочисленной политической элиты, выдающихся политических лидеров. Это обедняло анализ. Политика и политическое управление действительно имеют дело, прежде всего, с общественными потребностями. Однако их удовлетворение и реализация происходят в тесной связи с духовными и материальными потребностями каждого человека. Как субъект и объект управления человек представляет собой продукт конкретного общества, определенного уровня развития производительных сил и политической системы, в которых он живет и трудится. Его потребности представляют собой объективную основу механизмов управленческого воздействия. Российский философ П.Я. Чаадаев отмечал в свое время, что «единственная действительная основа деятельности, исходящая от нас самих, связана с представлением о нашей выгоде, в пределах того отрезка времени, который мы зовем жизнью». Поэтому «как бы ни было пламенно наше стремление действовать для общего блага, это воображаемое нами отвлеченное благо есть лишь то, чего мы желаем для самих себя, а устранить себя вполне нам никогда не удастся: в желаемом нами для других мы всегда представляем нечто свое. И поэтому высший разум, выражая

свой закон на языке человека..., предписал нам только одно: поступать с другими так, как мы желаем, чтобы поступали с нами». Социально ориентированной может и должна быть не только экономика, но и политика вообще, обеспечивающая социальную защищенность и развитие личности в широком смысле этого слова.

Гуманизм политики – это не только приоритет прав человека, но и освобождение теории политики от вульгарного экономического и технократизма. Мировой опыт свидетельствует о постоянном возрастании политических, социальных, нравственно-психологических факторов в управленческой деятельности. При оценке управленческих решений и курсов политики главным критерием является то, насколько они отвечают личным интересам членов общества. Агрегирование этих интересов посредством политического управления позволяет обеспечивать повышение авторитета государственной власти, ее удержание и упрочение.

### МЕХАНИЗМ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Среди многочисленных определений политики следует обратить внимание на те из них, в которых четко прослеживается взаимосвязь политики и управления. Специалисты-политологи сходятся во мнении, **что политика – это особый вид межгрупповых отношений, связанных с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов.** При всех недостатках данного определения из него вытекает, что с процессуальной точки зрения политическое управление происходит путем выработки правил игры, принятия, реализации курсов политики и управленческих решений, контроля за их выполнением. Специфика этого вида управления связана с наличием у субъектов политики различных, часто противоречивых интересов. Это приводит к соперничеству в борьбе за принятие тех или иных решений, направлений внутренней и внешней политики. При этом участники политико-властных отношений обладают, как правило, не

только несовпадающими интересами, целями, но и различными ресурсами.

Сущность и формы политического управления отличаются большим динамизмом. Его характер, формы и методы детерминированы широким кругом разнообразных внешних и внутренних факторов. Политические процессы связаны в первую очередь с закономерностями социального и технологического прогресса, их особенностями в конкретно-исторической ситуации. Не удивительно, что в условиях ускорения социально-экономических процессов и политических изменений в начале XXI века значительно возрастает роль политического управления обществом и его научной обоснованности. Отсутствие своевременной политической интерпретации современных тенденций развития и учета их влияния при принятии решений усиливает опасность стихийного развития общественных отношений.

Особая роль политического управления связана с целеполаганием, выдвижением политической цели реформирования общества, определением стратегических приоритетов развития, прогнозированием политических последствий принимаемых решений. Политические цели выступают, с одной стороны, предпосылкой политической деятельности, а с другой – ее стимулом. Однако когда цель определена, не менее важен учет закономерностей и тенденций развития самих политических отношений для выбора допустимых форм и методов воздействия на интересы и политические установки различных социальных групп. Старая проблема соотношения целей и средств их достижения обуславливает многомерность и многовариантность политического процесса, требует системного подхода в политическом управлении.

Сам механизм политического управления можно анализировать в нескольких аспектах:

- а) с точки зрения субъектов политико-властных отношений, их возможностей и ресурсов влияния на политический процесс;
- б) нормативном, т.е. как совокупность устоявшихся правил взаимодействия субъектов политико-властных отношений;

в) динамичном, когда политический механизм изучается в динамике, во взаимодействии субъектов политики в процессе выработки, принятия, реализации и контроля тех или иных управленческих решений.

При любом из предложенных подходов важное методологическое значение имеет структуризация субъектов политического управления. Их количество, место и роль в механизме управления зависит от многих факторов, в том числе от уровня развития общества, типа политической системы, политического режима, особенностей административно-территориального устройства государства, специфики политической культуры и т.п.

Наиболее развит политический механизм управления в условиях демократической политической системы. В обобщенном виде, по мнению многих исследователей, основными субъектами политического управления в демократическом обществе выступают:

- народные массы. Они являются как субъектом, так и объектом политического управления. Граждане участвуют в политике непосредственно и опосредованно. Массовыми формами прямого участия являются выборы, референдумы, манифестации, обращения граждан, забастовки и другие легитимные и нелегитимные формы народного волеизъявления. Прямое воздействие на политические процессы оказывает общественное мнение. Формой косвенного участия граждан является их участие в формировании представительных органов власти. Избранные населением представители, прежде всего депутаты, выступают в качестве посредников между гражданами и управленческими структурами;

- государственные органы, а также система местного самоуправления;

- непосредственно не занимаются политическим управлением, но активно участвуют в нем политические партии, общественные организации и движения, средства массовой информа-

ции, союзы, клубы, которые представляют интересы всех основных слоев и групп общества;

- организации, официально не связанные с процессом политического управления, но оказывающие на него существенное влияние, в том числе армия, церковь, предпринимательские структуры.

Соотношение, роль и влияние субъектов политического управления могут значительно меняться в зависимости от положения в обществе, решаемых задач, стадий политического процесса. Так, многие политологи полагают, что самое существенное в политике – властные отношения, роль государства как основного субъекта политико-управленческой деятельности. В этом контексте содержание политико-управленческой деятельности вытекает, по их мнению, из функций государства и направлено на их реализацию. В процессе реализации каждой функции государства сама политико-управленческая деятельность наполняется конкретным содержанием:

- *законодательная* функция заключается в установлении норм и требований, соблюдение которых обязательно для всех граждан, органов и учреждений, что обеспечивает функциональную стабильность общества;

- *организационная* – в создании и поддержании общественного порядка и безопасности граждан, налаживании хозяйственных, транспортных связей, мобилизации населения и материальных средств на решение общественных дел;

- *политическая* – в обеспечении доминирующего положения тех общественных сил, которым принадлежит в настоящее время государственная власть;

- *экономическая* – в формировании бюджета государства, определении и реализации основных направлений и приоритетов социально-экономического развития;

- *социальная* – в обеспечении потребностей населения в занятости, жилье, охране здоровья, пенсионном обеспечении, социальном страховании и защите;

- *культурно-образовательная* – в организации государственной поддержки развития культуры, науки и образования, повышении их вклада в развитие общества и его граждан.

С этим трудно не согласиться. Однако в условиях рассогласованности интересов различных социальных групп населения, размежевания субъектов политического управления, партий и движений необходимой предпосылкой успешной политической деятельности является достижение консенсуса интересов, поиск компромиссов, приемлемых форм коалиций, умение сотрудничать с различными политическими силами, кроме явно экстремистских. Это связано с развитием социального партнерства, политическим центризмом, многообразием форм собственности. Политическое управление ориентировано в основном на долгосрочную перспективу. Однако не менее важно учитывать злободневные проблемы развития, отношение граждан к проводимой политике.

Специалисты различают активную и пассивную формы использования политических отношений в управленческой деятельности. В первом случае речь идет об активном воздействии на причины конфликтных ситуаций, вплоть до их устранения посредством не только использования существующих, но и создания новых условий и возможностей. Пассивная форма сводится к исправлению допущенных просчетов и ошибок, приспособлению к логике развития политического процесса. В современных условиях динамической нестабильности подобной адаптивной способности явно недостаточно. Будущее связано с креативностью, инновационным типом организации и управления, способностью не только предвидеть, но и упреждать неблагоприятное развитие событий, решительно отказываться от привычных, но устаревших форм и методов политической деятельности.

Несмотря на все вышесказанное, часто в среде специалистов встречается мнение, что политическое управление и государственное управление идентичны по своему содержанию, а их разделение носит искусственный, надуманный характер. Однако

это не так. Во-первых, они не совпадают по объему. Создав на определенном этапе своего развития государственные и общественные институты, наделив их властными полномочиями, общество получило возможность решать многие важные задачи, не прибегая к посредническим функциям государства. Во-вторых, предмет политического и государственного управления действительно совпадают, однако рассматриваются с разных позиций. Для теории государственного управления приоритеты сводятся к следующему: от государства – к гражданскому обществу – к гражданину. Для политического управления характерна обратная зависимость: от гражданина – к гражданскому обществу – к государству. Курс на построение демократического правового социального государства настоятельно требует возрастания роли политического управления и его научной обоснованности. Результативность и эффективность выбора политических приоритетов, принимаемых управленческих решений зависит от того, насколько полно они выражают интересы общественной системы на современном этапе развития.

Курс политического управления является относительно новым учебным предметом в системе образования и подготовки специалистов в области управления. Его основные проблемы изучались многими науками, в том числе теорией государства и права, теорией политики, теорией государственного управления, политической экономией, политической психологией, политическим анализом и т.п. Вместе с тем политическая практика требует создания отдельной научной и учебной дисциплины – теории политического управления. Синтез накопленных политологических, юридических, экономических, управленческих и психологических знаний, связанных с политическим управлением позволит подняться на новый уровень анализа политических отношений и процессов управления. Это вооружит будущих специалистов знаниями и умениями объяснять сложные общественные явления, определять их место и роль в развитии, принимать важные управленческие решения и предвидеть их социально-экономичес-

кие последствия, овладеть современными технологиями разрешения политических конфликтов, формами и методами проведения крупных политических кампаний. Не менее востребованными будут способности к анализу и обобщению накопленного опыта, умения защищать свои идеи и позиции, высокий профессионализм, образованность и культура.

### **Цели и задачи курса «ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

**Целью изучения курса политического управления** является освоение и закрепление совокупности знаний в области политики и управления, теории, методологии и технологий политического управления общественным развитием.

**Задачами курса политического управления** являются:

- изучение основных подходов к пониманию сущности и содержания политического управления;
- изучение специфики современной политической системы белорусского общества, особенностей белорусской модели развития;
- изучение деятельности основных субъектов политических отношений, роли государства, органов народного представительства, партий и общественно-политических объединений в политическом процессе Республики Беларусь;
- изучение технологий политического управления, форм и методов разработки и реализации государственной политики, организации крупных политических компаний.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 1997
2. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М., 2005.
3. Гаевський Б.А., Ребкало В.А., Туленков М.В. Політичне управління: Навчальний посібник. – К., 2001.
4. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник. – М., 2004.
5. Политическое управление: Курс лекций / Под ред. В.С. Комаровского, С.В. Рогачева. – М., 1999.
6. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблемы стабильности и развития. – М., 1996.
7. Щекин Г.В. Теория социального управления. – К., 1996.

### *Контрольные вопросы к теме 1*

1. Дайте определение терминам «политика» и «управление».
2. Охарактеризуйте понятие «политическое управление», его природу и специфику.
3. Перечислите объекты и субъекты политического управления.
4. В чем заключаются различия между понятиями «политическое управление» и «государственное управление»?
5. Дайте определение понятия «государственная политика» в контексте проблем политического управления.
6. Назовите основные факторы, которые оказывают решающее воздействие на процессы политического управления обществом.
7. Охарактеризуйте цель и задачи курса политического управления.

## **ТЕМА 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВОМ**

### **ЛЕКЦИЯ 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВОМ**

#### **Основные понятия:**

**политическая система общества, политическое управление, институциональный подход, компоненты политической системы, политические институты, политические механизмы, нормативно-правовая система, политическая культура, политическая идеология, системный подход, модель политической системы, «вход» в политическую систему, «выход» из политической системы, петля обратной связи, функции политической системы, политические интересы, политическое прогнозирование, политическое решение.**

#### **ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И СИСТЕМНЫЙ ПОДХОДЫ. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ**

В системе политических наук категория «политическая система общества» занимает одно из центральных мест, поскольку ею определяется тот «объект», в рамках которого возникают, развиваются, совершенствуются, трансформируются и исчезают многочисленные категории политической действительности. Политическая власть, политические институты, политические процессы, политические модели, государство, политические партии, политическое сознание, политическая культура, – эти и многие другие категории политических наук хотя и не ограничиваются рамками одной политической системы, возникают, «становятся на ноги», «приобретают крылья», действуют, достигают «зрелости», конфликтуют и уходят в историю именно в рамках политической системы. Специфика «колыбели», «окружающей среды», «питательной субстанции», лона для политических категорий и понятий, которой обладает политическая система общества, ха-

рактерна тем, что и сама политическая система не является раз и навсегда данным обстоятельством, а выступает в качестве того объекта, с которым взаимодействуют другие категории политических наук, оказывая на неё влияние, порой приводящее не только к совершенствованию либо изменению политической системы, но и, нередко, к её напряжению и даже разрушению.

Категория «политическая система» введена в научный оборот в начале XX века, но доминирующей стала после второй мировой войны. Вызвано это изменениями интенсивности, глубины и объективности научных исследований процессов, происходящих в политической сфере общества, что позволило активно влиять на них, способствовать их развитию в желаемом направлении, прогнозировать и добиваться реализации политических прогнозов, в конечном счете, управлять политическими процессами. В этой связи политическая система общества предоставляет собой ключевую проблему политического управления и выступает в качестве исходной, с которой начинается постижение его теории и практики.

В политологии существует множество суждений относительно политической системы общества: от понятия политической системы как совокупности по поводу участия в политической власти, до совокупности политических институтов и механизмов, исповедующих реализацию коренных интересов граждан. Этим обусловлен разброс методик и подходов к рассмотрению этой важнейшей категории. Здесь и социологический, и государственно-правовой, и политологический подходы и т.д. С точки зрения науки политического управления сосредоточимся на двух принципиально отличных подходах: институциональном и системном. Отношения к этим подходам у политологов различны и определяются они чаще всего целями и задачами исследования политической реальности.

Институциональный подход в основу анализа политической системы кладет наличие в любом обществе специфической сферы деятельности, в которой проблема власти (политической и государственной) является центральной, цементирующей. И тогда структурные элементы политической системы выстраиваются в рамках своеобразной иерархии, где на вершине находится институт «государство» как важнейший институт политической системы, поскольку он обладает этой властью легитимно, а за ним выстраиваются иные институты, которые в разной степени определяют свое отношение к ней. Политические партии, которые прямо заявляют о своем стремлении к обладанию властью, или хотя бы к участию в ней; общественно-политические движения, организации, объединения, которые если и не стремятся властвовать, все же оказывают власти поддержку либо отказывают в ней (все зависит от того, совпадают или нет интересы власти и общественных формирований); группы давления; большие общественные слои; церковь; электорат и т.д.

Деятельность этих институтов как внутри их, так и во вне регламентируется нормативно-правовой системой (конституция, законы, декреты, указы), обычаями, традициями, политической культурой, идеологией, т.е. тем, что предписывает не только принципы поведения, но и нормы, правила, и что в науке нередко называют механизмами (рис. 2.1).

Политическая система общества (отношения по поводу власти)



Рис. 2.1. Институциональный подход к характеристике политической системы общества

Политические институты в рамках политической системы находятся в постоянной взаимосвязи. Она определяется конкретными целями, которые ставят они перед собой. В связи с этим взаимоотношения могут носить характер взаимодействия, поддержки, конкуренции, оппозиции, противостояния и даже борьбы. Если система политических отношений в стране удовлетворяет сообщество, то оно оказывает государству, как единственному институту политической системы, легитимно обладающему властью, всяческую поддержку, способствуют ему в реализации власти, что обеспечивает в обществе стабильность и прогресс. Такое случается слишком редко, что вынуждает воспринимать подобное положение условно. Чаще всего система властных отношений вызывает неудовлетворенность отдельных политических институтов. На этой основе в обществе возникают противоречия, напряжения, борьба.

Чаще всего острие этих процессов направлено в адрес государства как политического института. Наличие у этого института легитимной власти, с помощью которой любой элемент политической системы (партии, классы и т.д.) может легко и быстро достичь поставленных целей, придает особую остроту политической борьбе. Власть, основанная на авторитете и воле её носителей, способна добиваться фантастических результатов в короткие сроки. Но власть опирается не столько на авторитет и волю, сколько на право, на закон, на всю нормативно-правовую систему. А это уже специально созданные обществом формирования, имеющие реальную неоспоримую силу. Это и система судебной ветви власти, воля которой чаще всего принимает форму приговора; и органы исполнения этих приговоров; и органы охраны общественного порядка, функции которых в свою очередь регламентированы законом; и органы безопасности: и их вооруженные формирования, которые не только легитимны, но и находятся на

полном материальном и финансовом довольствии налогоплательщиков; и другие очень убедительные аргументы. Словом, обладая властью (читай, законным правом на принуждение) политический институт становится правящим, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому главным адресатом политической борьбы и становится «государство», где одни силы обладают властью, а другие стремятся ею овладеть. Этим, пожалуй, и объясняется то обстоятельство, что взять власть – полдела. Её нужно ещё удержать. А это совсем не просто. Получить поддержку граждан в борьбе за власть, за её удержание политические силы могут только тогда, когда они умеют ею распорядиться с пользой для широких слоев населения. О чем красноречиво убеждают мартовские 2005 года события в Кыргызстане.

Однако нередко трения, претензии, конфликты возникают и между иными институтами, либо между различными элементами в рамках одного института (например, между политическими партиями, между различными религиозными конфессиями и т.д.). В ходе такой борьбы сама политическая система не всегда подвергается значительным напряжениям. Политические распри происходят, как правило, между политическими институтами за влияние на электорат, за сферы влияния внутри класса, либо большой общественной группы. И на начальном этапе являются делом только соперничающих сторон. Но нередко в такой конфликт втягиваются всё более широкие круги, борьба выходит за рамки правового поля, и тогда политическая система не остается безучастной, она реагирует на складывающуюся ситуацию, используя присущие ей формы и методы. Примером может служить историческая борьба между большевиками и меньшевиками внутри политической партии российской социал-демократии в период 1903-1916 годов, которая, в конце концов, вышла за пре-

дела только партийной. На многие годы она определила сущность политической борьбы в советском обществе.

Такой процесс при умелом управлении не опасен для политической системы, даже нередко способствует преодолению негативных явлений, проблем, трудностей, что приводит в конечном счете к оптимизации всей политической системы. Однако если система упускает время, либо борьба принимает неадекватные формы, тогда такой конфликт может привести к непредсказуемым результатам.

Особенно отчетливо процесс взаимодействия либо противостояния, конкуренции и даже борьбы проявляется в период формирования органов власти. В ходе избирательной кампании политические институты всё острей своей деятельности направляют на завоевание симпатий электората. Именно тогда проблемы политического управления выходят на передний план, приобретают небывалую остроту и актуальность. Наиболее убедительным подтверждением тому служит избирательная кампания 2005 года по выборам президента Украины. Её результаты во втором туре голосования раскололи Украину на два не только противоположные, но даже враждебные лагеря, между которыми можно было четко провести границу: западная часть Украины, не смирившись с ними, встала на путь силового давления, формы борьбы приняли антиконституционный, антидемократический характер. В ход пошли самые порочные методы: активное противостояние властям, гражданское неповиновение, блокада деятельности государственных структур, даже Президента страны. Всё это закончилось небывалым актом – волевым роспуском Центральной избирательной комиссии, полной сменой её состава, и третьим туром голосования, в котором оппозиции удалось набрать большинство.



Взаимодействия институтов политической системы происходит и по отношению к механизмам, регламентирующим их деятельность. В этом плане институты не только руководствуются требованиями, нормами и принципами, предписанными им Конституцией, законами, политической культурой или идеологией, обычаями, традициями, либо религиозной доктриной, но и сами вносят изменения в эти принятые правила игры; дополняют, изменяют, уточняют их отдельные положения, приводя их в соответствие с изменившимися условиями.

Следует заметить, что акты нормативно-правовой базы, даже отдельные положения и статьи Конституции более оперативно реагируют на изменяющуюся ситуацию, нежели обычаи, традиции, положения религиозной доктрины, либо нормы политической культуры, идеологии, которые являются очень консервативными. Когда после принятия Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 года избирательная кампания по выборам Президента страны неожиданно для власть предержащих завершилась избранием на этот пост Александра Григорьевича Лукашенко, принцип разделения властей, не в полной мере обеспеченный необходимым механизмом реализации, способствовал противостоянию Президента и Верховного Совета. Уже в ноябре 1996 года белорусский народ внес изменения и дополнения в Основной закон страны. Всё это было сделано организованно, спокойно, с предварительным всенародным обсуждением предложенных поправок. В результате в стране был создан двухпалатный парламент – Национальное собрание. Президент стал Главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Руководителем исполнительной власти был определен Премьер-министр, изменен порядок назначения лиц на некоторые государственные посты и освобождения их от должности. Рас-

ширены права граждан, предусмотрены иные меры дальнейшей демократизации общества.

Работа по совершенствованию нормативно-правовой базы носит, как правило, организованный характер, не терпит суеты и спешки, а потому представляет большой интерес для политического управления как средство оптимизации общественной и политической жизни.

При использовании институционального подхода к исследованию и характеристике политической системы, очевидно, что и механизмы, регулирующие отношения внутри её, находятся в постоянном взаимодействии между собой и оказывают влияние друг на друга. Если Конституция и нормативно-правовая база прямо **воздействует** на иные механизмы, вынуждает принимать соответствующие поправки в идеологию, по иному рассматривать традиции и обычаи, уточнять акценты в нормах политической культуры, то и они, в свою очередь, оказывают **влияние** на формулировку статей и параграфов, понятий и норм тех же законов, указов и конституций. Этим обеспечивается последовательность и непрерывность политического процесса в целом, а также легитимизация власти, когда она становится не только законной, но и желанной для граждан, поскольку выступает с позиций их интересов, умножает и обогащает историческое наследие.

Если обобщить сказанное, то, согласно институционального подхода, **политическая система представляет собой совокупность политических институтов: государства, политических партий, движений, общественно-политических и общественных объединений, движений, организаций, больших общественных групп, наций, народностей, классов и механизмов, регламентирующих их деятельность, связанную с удовлетворением потребностей и интересов граждан.** В этом случае предметом изучения выступают конкретные обособленные институты: государство, политические партии, организации, их

структуры, а также нормы, регулирующие деятельность этих институтов и их взаимоотношение.

Такой подход дает возможность детально изучить природу отдельных институтов, их развитие, функционирование. Политическая система в этом случае предстает как единство многообразных частных частей.

Системный подход оставляет вне поля зрения отдельные совокупные компоненты политической системы, а рассматривает её в единстве, взаимодействии с другими подсистемами общественной системы. В данном случае сама политическая система выступает как подсистема общественной системы (рис. 2.2), где другие подсистемы представляют собой окружающую среду. Анализу подлежит вся сфера политической деятельности, её функциональный аспект. В политологии этой проблеме уделено достаточно много внимания. Здесь уместно будет подчеркнуть, что при системном подходе детально рассматриваются функции политической системы как на «входе», так и на «выходе».

Следует отметить, что впервые этот метод ввели в научный оборот и обосновали американские ученые Т. Парсонс и Д. Истон и др. Предложив его (рис. 2.3) в качестве инструментария по исследованию общества в целом и политической системы в частности, они дали ключ к преодолению ограниченности институционального подхода, которая заключалась в том, что, как считают американские исследователи, институциональный подход затрудняет обоснование политической системы как саморегулирующегося и саморазвивающегося организма, активно реагирующего на команды-импульсы извне.

## Общественная система отношений



Рис. 2.2. Общественная система

## Политическая система общества (по Д. Истону)

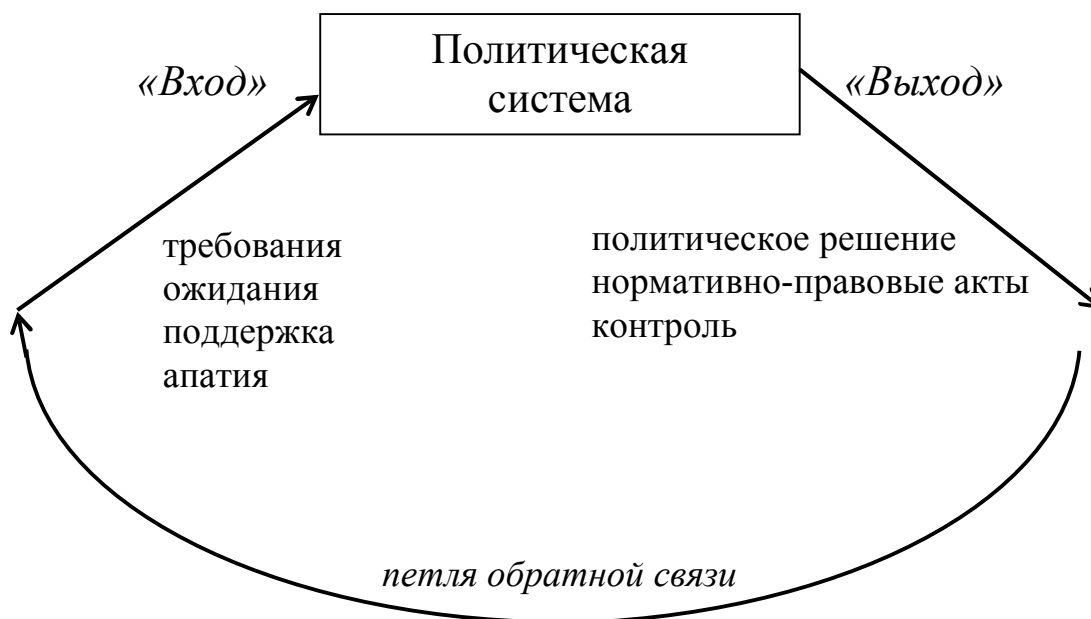


Рис. 2.3. Системный подход к характеристике политической системы общества

Д. Истон вообще ставит во главу угла вопрос о самосохранении политической системы, поддержании её стабильности в условиях непрерывно изменяющейся окружающей среды. Он рассматривает политическую систему как взаимодействие, посредством которого в обществе происходит распределение материальных и духовных ценностей, что предотвращает конфликты и напряжения между членами общества. Она способна убедить граждан, что этот способ распределения обязателен. Это придает ей устойчивый характер, обеспечивает саморегулирование самой системы и изменение окружающей среды.

Западные политологи на основании анализа функций на «входе» и «выходе», сущности «обратной связи» обосновывают изменяющийся, функционирующий, динамичный характер политической системы, а не только механизм взаимодействия её структур. Такая точка зрения не вызывает сомнений. Однако и в системном подходе есть свои слабые места. К примеру, системный подход рассматривает политическую систему как единство, а не совокупность элементов. Некоторые исследователи называют политическую систему в интерпретации Д. Истона «черным ящиком», подразумевая, видимо, необходимость расшифровки его содержания. Это, на наш взгляд, затрудняет анализ роли и места в ней конкретных государственных и общественных институтов, их взаимодействие и взаимовлияние, а так же воздействие их на экономическую и духовную сферы. К тому же, политическая система ориентирована только на распределение материальных и духовных ценностей, оставляет вне поля зрения их производство и накопление как одну из фундаментальных проблем общественных отношений. Затем, системный подход рассматривает политические процессы вне классовой структуры общества, что не только уводит исследователей и читателей от марксистского понимания общественных процессов, что уже само обедняет и усложняет поиск истины, но и ограничивает ученых в определе-

нии действительных причин возникновения сложных и противоречивых процессов, источником которых нередко выступают не только политические институты, но и отдельные общественные группы, и даже личности (политические либо государственные деятели, лидеры, вожди).

Нам же представляется, что только совокупное использование различных подходов к исследованию такой важной категории как политическая система, позволяет сделать наиболее объективные выводы и прийти к наиболее реальным результатам в теории и практике политического управления.

**Политическая система общества выступает в качестве такой субстанции, где вырабатываются, принимаются и реализуются политические решения, обязательные для всех граждан, мобилизуется и координируется коллективное поведение граждан, стимулируется общественное ожидание, определяется направленность, темпы и приоритеты общественного развития.** В этой связи политическая система призвана осуществлять в обществе такие функции, которые обеспечивают прогрессивное развитие, предполагают продуктивный характер и реализуются в единстве и взаимосвязи.

Различные исследователи рассматривают разный набор функций. В какой-то мере этот набор определяется институциональным либо системным подходом. Так американский политолог Г. Алмонд различает функции политической системы, которые она реализуют на «входе» и «выходе», подчеркивая ту специфику, что «на входе» функции осуществляют различные неправительственные компоненты политической системы, а «на выходе» – государственные структуры.

Суммируя различные точки зрения, можно сделать вывод, что важнейшими функциями политической системы являются:

- *целеполагание*, т.е. постановка и достижение целей и задач общественного развития;

- *политическая социализация*, т.е. освоение политики как особой сферы деятельности, создание необходимых условий, соответствующих претворению в жизнь поставленных целей и задач;
- *нормотворчество, выработка и реализация* единых норм и правил, принятие политических решений, которые обеспечивают достижение поставленных целей;
- *контроль и проверка исполнения* принимаемых решений, выработанных норм и правил, обеспечивающих решение выдвинутых задач и достижение поставленных целей, совокупную деятельность всего сообщества.

Другие функции политической системы, в т.ч. и функции на «входе» и «выходе» подробно рассмотрены в соответствующих разделах курса «Политология», а потому здесь их освещать излишне. Следует только подчеркнуть, что все они проявляются в единстве и взаимосвязи, и обеспечивают тот необходимый потенциал политической системы, который способствует её укреплению и стабилизации, а так же стимулируют жизнедеятельность, оптимизацию, модернизацию и развитие.

### **ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СПОСОБ УПОРЯДОЧЕНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА**

По источникам древних авторов складывается впечатление о том, что в тех обществах от политической системы требовалась высокая упорядоченность и отлаженность. Китайский мыслитель Конфуций полагал, что все беды происходят от несоблюдения ритуала, а латинская формула провозглашала: «Храни порядок и порядок сохранит тебя». Современные общества значительно изменили свои подходы и требования к политике. Современный мир высокодинамичен, в нем происходит постоянное изменение баланса сил и интересов. Сегодня политическая система призвана

обеспечивать общественное развитие в цивилизованных рамках законности, не доводя дело до потрясений, разрешая назревшие проблемы путем совершенствования, оптимизации и модернизации как её составных элементов, так и обновления самой себя. В начале XX века в Российской империи эту проблему пытался решить П.А. Столыпин, но его усилия оказались тщетными, поскольку они мало интересовали власть имущих и были совсем далеки от ожидания широких масс.

Выступая в качестве продукта исторического и социального развития народа, политическая система каждого конкретного общества концентрирует свое внимание на факторах, определяющих ее развитие: на органах управления, совокупностях ценностей, образцах поведения, духовном наследии среды, передающимися из поколения в поколение. Следует отметить, что каждое поколение застаёт институты управления уже сформировавшимися и в какой-то мере отлаженными. Однако, обладая качественно иным интеллектуальным багажом, общественными представлениями, потребностями и интересами, чем предыдущее, оно совершенствует, модернизирует эти институты и передает их следующему поколению уже в измененном виде. Политическая система предстает адекватной новым требованиям, способной реализовать изменившиеся потребности и интересы общества. У новых поколений этот процесс повторяется, в нем находит выражение новое восприятие политики как мотивации общественной деятельности.

Необходимо отметить один из парадоксов политики: с одной стороны, она существует с тех пор, как сложилась публичная власть (управляющие и управляемые), а с другой стороны, полнокровная политическая жизнь возникает лишь в демократическом обществе, признающим значительное различие групповых интересов и допускающих их соревнование, состязательность. История показала, что демократия точнее отвечает на вызовы



времени. Демократическая политическая система обладает большей устойчивостью нежели иные политические режимы. Причина такого состояния, на наш взгляд, заключается в искусстве политического управления, в способности осуществлять его посредством множество способов и методов, среди которых важнейшими являются: политическое прогнозирование и политическое решение.

**Политическое прогнозирование есть опережающее отражение политической действительности, моделирование политической реальности будущего сквозь призму анализа тенденции современности.** В этой связи потребность для политического деятеля заниматься прогнозированием представляется в виде первой необходимости, заключается в острой потребности просчитать и смоделировать результаты принимаемых политических решений на определенном отрезке времени с тем, чтобы, разрешая конкретную ситуацию, выявить тенденцию на пути удержания и использования власти. Добиться стабильности политической системы, развить у нее способность адаптироваться к внутренним и внешним изменениям, реагировать на импульсы и требования социальных групп, отражать и разрешать их интересы возможно только с помощью научного предвидения развития и исхода политических процессов. Осуществляя политическое управление, особо важно уметь прогнозировать ход событий, задающих общую логику развития общества и государства.

В основе политического прогнозирования лежит искусство использования и манипуляции информацией. В научной литературе чаще всего встречаются три способа формирования информации о будущем:

- 1) мнение, оценка перспектив развития процессов или ситуаций на основе опыта, чаще всего при помощи аналогии, с достаточно хорошо известными процессами и их последствиями;

2) моделирование состояния в будущем того или иного явления, процесса, сообразно ожидаемым или желаемым изменениям ряда условий, параметров и т.п., о перспективах развития которых достаточно хорошо известно.

3) условное продолжение в будущее (экстраполяция) тенденций, закономерность развития которых в прошлом и настоящем хорошо устоялось и не вызывает сомнений;

Политические прогнозы могут как способствовать развитию политической системы, так и напрягать и даже разрушать ее. Образцом неудачного прогноза, имевшим негативные последствия, можно признать те положения программы КПСС, принятой на XXII съезде КПСС, которые ориентировали на ложный результат, выраженный заявлением о том, что «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме». Срок построения материально-технической базы коммунизма был определен в 20 лет. Интересно отметить, что в начале 70-х годов свой вариант прогноза на 80-е годы сделал молодой диссидент («инакомыслящий») А. Амальрик. В «самиздате» он выпустил статью «Доживет ли СССР до 1984 года?», в которой ставил под сомнение существование Советского Союза вообще. Конечно, с датой он несколько ошибся. Однако ошибка в прогнозе, учитывая масштаб события, незначительна.

В истории независимой Беларуси удачным примером политического прогнозирования (и принятых на его основе политических решений) являются события, связанные с Конституционной реформой 1996 года, которые способствовали разрешению конфликта между ветвями власти в Республике Беларусь, начавшегося еще в конце 1994 года. Такие конфликты всегда таят опасность гражданского противостояния, дестабилизации и кровопролития. Тем не менее, выверенная на основе строгой научной добросовестности политика действующего Президента и его Администрации смогла острый политический кризис направить в

благодатное русло политических мер, которые позволили не только мягко разрешить кризис ветвей власти, но и наделить Президента огромным кредитом народного доверия.

Политическое управление – это не только искусство, но и наука осуществления властных полномочий. Оно реализуется посредством политических технологий, образцом которых можно считать вышеприведенный пример. **Технология представляет собой совокупность средств и способов достижения цели в какой-либо деятельности.** В области политического управления необходимо побуждать людей действовать в интересах политического субъекта, но одновременно поддерживать у них ощущение свободы выбора. Политические технологии (алгоритмизированные методы решения политических проблем, выработки и реализации политики) позволяют достигать этих целей.

Политическое управление зачастую рассматривается как отношения между людьми в процессе политической игры, где самая высокая ставка – власть. Люди готовы принимать или не принимать определенные «правила игры», что делает управление легитимным, ибо с помощью одного только голого насилия никогда не добьешься желаемого результата, невозможно управлять не только всем обществом, но даже небольшой группой. Политическое управление такой же продукт исторического развития, как и сама политическая система. Его варианты, модификации так же разнообразны. К примеру, существуют различия между англо-американской и континентально – европейской политической системой. Различия эти восходят к сущности и особенностям революций XVIII века. В США революция разворачивалась как процесс освобождения гражданского общества от опеки метрополии и государства. В американскую политическую историю была заложена своего рода долговременная программа высвобождения гражданской инициативы из-под влияния чиновников-управленцев. Нормативная (идеальная) модель такого общества

предполагает, что политические субъекты (партии, лидеры, президенты) выступают не в качестве вождей и учителей общества, указывающих ему правильный путь, а в качестве «слуг общества», не имеющих собственной воли, но обладающих лишь мандатом, который тщательно заполнили им избиратели. Такая философия властных отношений зиждется на высокой ответственности избирателей при формировании органов власти, а так же гарантируют законодателю полную поддержку и понимание электората. В этой связи политический интерес законодателей («отцов – основателей») состоит в том, что бы защитить общество от чрезмерного и неконтролируемого давления государственной власти, поскольку законодатель по истечении срока своего властного мандата становится рядовым членом общества.

Континентальная модель, развивающаяся со времен французской революции и по образцу её идеологов, имела другую программу. Революция совершилась в Париже. Революционный авангард (передовое меньшинство), захватив власть, вступило в борьбу с «косным» большинством, стремясь перевоспитать его на новый лад на основе интеллектуального прогноза просветителей XVIII века. В данном случае политический интерес революционеров состоял не в том, чтобы защитить общество от чрезмерного натиска власти и ее злоупотреблений, а в том, чтобы ослабить возможный защитный механизм «косного» общества перед лицом просвещенной власти.

Эта модель управления, созданная на основе теоретического творчества Ж.-Ж. Руссо, опирается на идею безоговорочного подчинения личности коллективу, обществу, затем была использована бесславно лидерами Французской революции, а большевиками была востребована и перенесена на российскую действительность почти с тем же успехом. В.И. Ленин прямо писал о необходимости завоевания политической власти для дальнейшего преобразования общества (завоевать, научиться управлять, до-

гнать и обогнать другие народы). На основе политического интереса, целесообразности принимались политические решения, которые определили историю России новейшего времени и привели ее к нынешнему состоянию.

В практике политического управления обществом исходным представляется политическое самочувствие человека, характер его поведения. В системе политического поведения личности, группы или общества центральное место занимают проблемы политического интереса. ***Политические интересы выражают отношения социальных групп, индивидов к власти, к управлению государственными и общественными делами.*** Они выступают побудительной силой, стимулом политической деятельности, являются основой взаимоотношений между политическими субъектами. Политический интерес можно определить как сознательную позицию, линию поведения политического субъекта. Он выражается с учетом политических условий, позиций других субъектов политики, с которыми сталкивается в процессе реализации, и с представлениями собственно носителя политического интереса. Реализация политического интереса происходит только в процессе политической деятельности, в том числе и через принятие политического решения. Политическое решение является процессом и результатом выбора определенного политического действия, осуществляемого субъектом политики для достижения, использования и удержания власти.

**Политические решения – это особый род технологий, посредством которых стихийное давление проблемы преобразуется в целенаправленное политическое действие.**

Этой проблеме будет посвящена часть лекции о политическом процессе. Здесь же следует отметить, что на процесс принятия управленческих политических решений значительное влияние оказывает приверженность руководителя к определенному

управленческому стилю. Принято обычно рассматривать три типа управленческих стилей:

1) авторитарный или директивный. Акцент в рамках такого стиля делается на принуждение и жесткий контроль. Эффективен данный стиль в кризисных ситуациях, но в относительно краткосрочной перспективе. Обычно он связан с личностью конкретного руководителя, создает проблемы для его преемника;

2) демократический или коллегиальный. В этом случае акцент делается на побуждение людей к деятельности. Он как раз и требует применения разнообразных политических технологий;

3) либеральный. Руководитель представляет событиям идти своим чередом, уповая на то, что природа человека или природа политического процесса гарантирует искомый результат.

Процесс принятия политических решений происходит в рамках механизма, основой которого является система субъектов политики. Их вес и значение в процессе принятия политических решений различен, он определяется такими факторами как система распределения властных полномочий, развитость институтов представительства интересов, политическая культура, присущая обществу, нормативно-правовая база и т.д. В конечном итоге политическое решение представляет собой форму проявления и закрепления политических интересов. Многие политологи рассматривают её как рыночный механизм, обеспечивающий балансировку политических интересов, когда процесс принятия политического решения есть не что иное, как процесс уступок, компромиссов, сделок.

Следует отметить, что заметное влияние на реализацию конкретного стиля политического управления оказывает состояние в обществе уровня политической культуры. **Политическая культура**, на наш взгляд, – это совокупность политических знаний, ценностных ориентаций, моделей поведения, сформировавшихся на основе исторического опыта и политиче-

**ских традиций.** Политическая культура тесно связана с вопросами политического управления и управленческого стиля. Г. Алмонд и С. Верба показали отличия в реализации политических решений стран с относительно подобной политической системой. Руководитель, склонный к авторитарному стилю управления, не может одинаково действовать в Великобритании и Франции, политическая культура которых имеет определенные различия. Точно также руководитель демократического стиля встретит трудности в обществе с подданнической политической культурой.

Особое место в системе принятия политического решения занимает бюрократия. Долгое время считалось, что она в этом процессе нейтральна: политики принимают решения, а чиновники их исполняют. Однако современная реальность представляет нам чиновника новой формации, он уже не только исполнитель политического решения, а конструктивный, инициативный партнер выборных институтов, а, стало быть, и действующее лицо в процессе принятия политических решений. Он обладает такими качествами, которые было бы неразумно игнорировать в процессе выработки и принятия политических решений. Это – и наличие собственных ведомственных норм, и информационно-аналитическое поле, и профессиональные знания как ресурс власти, и использование этой власти и прямое участие госслужащих высшего звена в принятии политических решений. Все это нередко создает прецедент политической активности самой бюрократии.

Это было бы само по себе безразлично, если бы не приводило, как правило, к объединению интересов чиновничества с интересами промышленно-финансовой и политико-административной элит, что в свою очередь, ведет к олигархизации политической системы. Некоторые российские политологи (Е.Г. Морозова, А. Волков, А. Привалов и др.) считают такое состояние совсем не безобидным. В этой связи возрастает значение четко налаженно-

го механизма выработки и принятия политических решений. Этот механизм подробно рассмотрен в соответствующей лекции. Здесь следует отметить, что различные исследователи по-своему его характеризуют, употребляют различную терминологию. Однако все они сходятся на том, что этот механизм отличается системным характером, начинается с выяснения сущности и остроты проблемы. Длительное игнорирование которой приводит любую политическую систему к напряжению, нередко заканчивающемуся кризисными явлениями.

В политической системе между властью и обществом существуют официальные и неофициальные коммуникации, с помощью которых происходит обмен информацией. Если они противоречат друг другу, политическому управлению предстоит прорвать своеобразную блокаду между ними, так как в неофициальных коммуникациях нередко обнаруживается степень остроты проблемы, поскольку именно в них аккумулируются тревоги, сомнения, неуверенность общества. Авторитарность, как правило, замечает проблемы с опозданием, она ориентированна на «социальную монолитность», а потому зачастую игнорирует возникающие сигналы, чем обостряет ситуацию. Для либерала заметить проблему – значит взять на себя риск принятия решения, а оно может оказаться не популярным. В результате либералы не спешат идти на неоправданный риск, чем не облегчают, а усложняют политическую реальность, нередко подвергая политическую систему неоправданному напряжению. Демократический стиль имеет то преимущество, что лидер не только обязан контактировать как с теми, кто разделяет его позиции, так и с носителями иных точек зрения. Он считает это внутренней потребностью, имманентно присущей такому стилю управления. Эта черта способствует укреплению его авторитета и популярности, что обеспечивает ему поддержку электората.



На последующих стадиях производится своя специфическая работа, которая связана с намерением выработать такое политическое решение, которое бы с минимальными затратами было способно максимально разрешить проблему. Это и сбор недостающей и дополнительной информации, и выбор модели, вариантов, путей разрешения проблемы, и публичная апробация намечаемых мер и многое другое. В противном случае и политический лидер, и политическая элита, и рядовые участники политического процесса могут, как писал Ф. Энгельс, увидеть, что они сделали какую-то «другую революцию», а не ту, которую собирались, достигли не того результата, на который рассчитывали.

Существующий механизм принятия политического решения во многом напоминает политическую игру по заранее согласованным правилам, а само решение выступает в качестве результата сделки. Все зависит только от того, на каком уровне и между какими субъектами эта сделка состоялась. Представляя собой выбор между различными вариантами и возможностями, политическое решение выступает в качестве оптимального средства политического управления, фиксируя состояние общественных отношений, адекватность политических институтов, характер политических интересов и потребностей, систему политических средств и ресурсов и многое иное. Все это выступает в качестве **элементов механизма политического управления, представляющего собой совокупность отношений, возникающих в процессе реализации интересов по поводу политической власти.** Именно через политическое управление, посредством его политическая система приобретает недостающие ей качества (стабильность, гибкость, устойчивость, адекватность новым условиям, требованиям, взглядам), в результате чего происходит модификация ее элементов, оптимизация всей политической системы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.
2. Послания Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко Национальному Собранию. Советская Белоруссия. 1997-2005 гг.
3. *Алмонд Г.* Политика развивающихся регионов. – М.:1965.
4. *Алмонд Г.* Сравнительная политика сегодня. – М.:1988.
5. *Астаповский В.Е.* Политические системы общества // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Выпуск 2. Мн., 2002.
6. Белорусская политология: многообразие в единстве. Материалы научно-практической конференции 27-28 мая 2004 г. Гродно, 2004.
7. Введение в теорию политических систем: Учебное пособие по курсу «Политология» / *С.В. Решетников, В.В. Ровдо* и др. Мн., 1999.
8. *Истон Д.* Политическая система. – М.:1953.
9. *Истон Д.* Системный анализ политической жизни. – М.:1965.
10. *Малиновский В.И.* История белорусской государственности. – Мн. Беларусь, 2003.
11. *Матусевич Е.В.* Политическая система. Состояние и развитие. Т.1. Мн., 1992.
12. Основы идеологии белорусского государства. Учебник для ВУЗов / Под общ. ред. *С.Н. Князева, С.В. Решетникова.* Мн., 2004.

13. Политическая система Беларуси: достижения, проблемы, возможности совершенствования. Материалы международной научно-практической конференции 27 марта 2001 г. Минск, 2001.
14. Политология. Курс лекций для открытого образования. Мн., 2002.
15. Политология. *Под ред. С.В. Решетникова.* – Мн., 2002.
16. *Бондарь П.И., Бондарь Ю.П.* Политология Мн.2003.
17. Категории политической науки. – М. 2002
18. *Макаренко В.П.* Правительство и бюрократия. // Социологические исследования. 1999. №6.
19. *Морозова Е.Г.* Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999.
20. Технологии в политике и политическом управлении. Под редакцией *М.Г. Анохина, В.С. Комаровского* и др., – М., 2000.

### ***Контрольные вопросы к теме 2***

1. Что такое политическая система общества?
2. В какой связи политическая система находится с общественной системой?
3. Назовите основные подходы к рассмотрению политической системы.
4. Назовите основные компоненты политической системы с точки зрения институционального подхода.
5. В чем суть системного подхода к характеристике политической системы?
6. Назовите основные функции политической системы.
7. Определите сильные и слабые стороны институционального подхода; системного подхода.

8. Дайте характеристику функций политической системы «на входе» и «выходе».

9. Назовите основные элементы политической системы Республики Беларусь.

10. Какие основные приемы политического управления способствуют оптимизации политической системы?

11. Что представляет собой политическое прогнозирование?

12. Какую роль играют политические интересы в процессе принятия политического решения?

13. В чем суть механизма принятия политического решения?

14. Какова роль бюрократии в процессе принятия и реализации политического решения?

## **ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **ЛЕКЦИЯ 3. ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **Основные понятия:**

**государство; форма государственного устройства; форма правления; конфедерация; федерация; унитарное государство; автономия; Евросоюз; союзное государство; правовое государство; социальное государство; патриархальная концепция; теократическая концепция; теория насилия; договорная концепция; психологическая концепция; социально-экономическая концепция; население; территория; суверенная власть; функции государства; легитимное принуждение; парламент; политический режим; «смешанная» форма правления; государственный аппарат; республика; президентская республика; суперпрезидентские республики; смешанная республика; монархия; абсолютная монархия; конституционная монархия; парламентарная монархия; дуалистическая монархия.**

#### **ПРИЗНАКИ, СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА, КОНЦЕПЦИИ ЕГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ**

Государство выступает в качестве основного субъекта политической системы общества. Это обстоятельство придает ему статус центрального института политической власти в обществе и концентрированного осуществления политического управления. Борьба между различными социально-политическими силами происходит прежде всего за завоевание государственной власти и рычагов государственного управления.

Термин «государство» употребляется в узком и широком значениях:

- во-первых, как институт господства, как носитель государственной власти и политического управления. Государство существует в виде того, что противостоит «обществу»;

- во-вторых, как государственно оформленная всеобщность, союз граждан, как община. Здесь оно обозначает целое, охватывающее «государство» (в узком смысле) и «общество».

Государство призвано обеспечить целостность и единство многообразных политических институтов и структур гражданского общества, выполняющих разнообразные функции управления. Деятельность политических партий, общественных организаций и движений, избирательной системы, системы представительства и т.д. невозможна в отрыве от государства, поскольку оно реализует отношения власти и контроля в обществе. А это означает, что государство является базовой структурой правления и порядка в обществе.

Государство возникло как закономерный результат развития общества на определенной степени его зрелости.

Античная мысль не знала существенного разделения общественной и государственной жизни, рассматривала государственную жизнь как способ решения «общих дел» всех граждан.

Средневековье ограничивалось констатацией божественной сущности государства.

Различение собственно государственно-политической сферы начинается с Нового времени. С XVI-XVII вв. термином «государство» стали обозначать все государственные образования, которые до того назывались «княжеское господство», «городская община», «республика» и т.д. Заслуга введения понятия государства принадлежит итальянцу Н. Макиавелли (1469-1552 гг.). Он использовал для обозначения государства термин *stato* (лат. *status* – положение, статус), которым он объединил такие понятия, как «республика» и «единовластие управления». В своем сочинении «Государь» и других работах он противопоставлял теологической (религиозной) концепции государства теорию светского государства, возникновение которого он определял потребностью в обуздании эгоистической природы человека. Главной функцией

государства он считал защиту частной собственности. К XVIII в. с завершением становления европейского понятия нации-государства оно решительно и повсеместно вытесняет понятие республики как политического сообщества вообще.

Существует несколько концепций происхождения, природы и социального назначения государства.

Патриархальная концепция исходит из того, что государство является следствием соединения родов в племена, а племен в большие общности. Государство трактуется Аристотелем как большая семья, в которой отношения монарха и его подданных отождествляются с отношениями отца и членов семьи. Отцовская власть как опекунская, существовавшая в большой семье, автоматически переносилась на другие общности, в том числе и на государство. Еще Конфуций призывал правителей строить отношения с подданными на началах добродетели.

Теократическая концепция связывает происхождение государства с Божьим установлением. В частности, А. Аврелий и Ф. Аквинский исходят из Божественного происхождения государства, утверждают его Всевышний источник: «вся власть от Бога». Подчинение людей воле Божьей, принципам Божественного разума обеспечивает порядок в обществе, самосохранение и продолжение человеческого рода. Монарх является ставленником Всевышнего.

В XVII – XVIII в.в. оформляются *договорные* (контрактные) теории, нередко их именуют «теорией общественного договора». Государство, с точки зрения сторонников этих теорий, возникло в результате сознательного и добровольного сплочения людей, чтобы обеспечить свои права и свободы. По мнению Т. Гоббса, мотивом, побудившим людей к заключению общественного договора о создании государства, является страх перед агрессией со стороны других людей, опасение за жизнь, свободу и свое имущество. Д. Локк ставит в этой теории на первое место челове-

ский разум, ибо пребывание в естественном, догосударственном состоянии не способствует обеспечению прав человека. Как отмечал французский мыслитель Д. Дидро, люди «осознали, что каждому человеку нужно поступаться частью своей естественной независимости и покориться воле, которая представляла бы собой волю всего общества и была бы ... общим центром и пунктом единения всех их воль и всех их сил».

Теория насилия. Сторонники этой теории Л. Гумилович, К. Каутский и др. важную роль в возникновении государства придавали имевшим место в далекие исторические времена набегам, завоеваниям. По их мнению, государства возникли в результате завоевания кочевниками земледельческих обществ и установления политического насилия, что привело к углублению социального неравенства и образованию классов.

Столкновение враждебных племен, грубое превосходство силы, насилие – вот родители и повивальная бабка государства», – писал Л. Гумилович.

Марксистская теория происхождения государства не отрицает роли насилия в возникновении государства, но на первый план К. Маркс и Ф. Энгельс ставят разделение труда в обществе, возникновение частной собственности и деление общества на классы, рост классового антагонизма. По их мнению, государство появилось как результат непримиримости классовых интересов, как политическая организация господствующего класса и орудие подавления других классов и слоев общества. Марксизм утверждает, что с исчезновением классов отомрет и государство.

В научной литературе выделяются и другие факторы, влияющие на образование государства как основного института государственного управления. Исследования последнего времени показали, что не существует единой и обязательной причины возникновения государства. На этот процесс оказали влияние разнообразные внутренние и внешние факторы – это совершенствова-



ние экономической и социальной жизни, упорядочение удовлетворения потребностей, географические условия, рост народонаселения, этнические отношения, войны, внешнее влияние, торговля, регулирование и управление общественными делами и др.

Современное государство имеет ряд характерных черт, важнейшие из которых признаны мировым сообществом и используются им в качестве критериев признания отдельных государств субъектами международных отношений, обладающих определенными правами и особенностями. Такими критериями выступают три важнейших конституционных элемента государства: территория, население (народ) и суверенная власть.

Территория составляет физическую, материальную основа государства. Территория государства неприкосновенна, что находит свое выражение в принципе невмешательства, исключительна, то есть, на территории государства господствует власть только этого государства, неотчуждаема (государство, лишившееся территории, перестает быть государством). Государственно-территориальное деление остается реальностью. Однако, в мире не прекращаются острые, в том числе вооруженные конфликты из-за спорных территорий, или за сохранение территориального единства.

Население – это совокупность людей, проживающих на территории данного государства, и подчиняющаяся его власти. В международном праве народ тождествен с населением, которое может быть полинациональным, состоять из различных племен, народностей и даже наций, при этом даже не обязательно, чтобы все они идентифицировали себя с государством или с основной нацией (например, курды в Турции). Но, как правило, национальные и социальные группы в рамках государства интегрируются в единый народ, имеющий определенные черты образа жизни, общественного сознания и психологии.

Суверенная власть является определяющим элементом (признаком государства).

Суверенитет (лат. *suver* – над) – независимое от каких-либо сил, обстоятельств и лиц верховенство. Основоположник теории абсолютного суверенитета Жан Боден отмечал, что «без единой и неделимой Государственной воли не может быть и единого национального интереса».

Государственная власть суверенна, т.е. обладает верховенством внутри страны и независимостью в отношениях с другими государствами.

Государство поддерживает порядок, преимущественно средствами принуждения. «Государство – говорил М. Вебер – является таким союзом, который обладает монополией на легитимное насилие». Формы, средства, условия насилия определяются законом. Поэтому говорят о легитимности насилия. Сила, насилие и связанное с ним страдание – неизбежные спутники человеческой жизни. Но страдание от государства, которое сдерживает зло и насилие, неизмеримо меньше, чем не будь государства. Как образно отметил В.С. Соловьев «государство существует не для того, чтобы превратить земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад».

Другими признаками государства являются: наличие права нормировать жизнь всего общества, издавать законы и нормативные акты, регулирующие управленческие процессы и имеющие обязательный характер их исполнения, монопольное право на применение принуждения, взимание с населения налогов для покрытия расходов государства при осуществлении своих управленческих функций.

Суммируя сказанное, можно сделать обобщенное определение государства, как центрального института политической системы общества, политического управления.

Государство – особая форма организации политической власти в обществе, обладающая суверенитетом, монополией на применение узаконенного насилия и осуществляющая управление обществом с помощью специального механизма (аппарата);

Государство выполняет ряд функций, которые отличают его от других политических институтов. Они отражают главные направления в государственном и политическом управлении.

Функции государства – это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное значение.

В зависимости от того, в какой сфере общественной жизни – внутренней или внешней – осуществляются те или иные функции государства, разрешению каких задач они служат – внутриполитических или внешнеполитических – они подразделяются на внутренние и внешние. К внутренним функциям можно отнести экономическую, социальную, экологическую, функцию развития культуры, науки и образования, обеспечение законности и правопорядка, идеологическую. К внешним функциям относятся: оборона страны, обеспечение мира и поддержка мирового порядка, развитие взаимовыгодного сотрудничества и интеграции с другими странами и т.д.

Рассмотрим некоторые функции государства применительно к Республике Беларусь.

**Экономическая функция.** В ней наиболее полно проявляется современная роль государства в области хозяйствования. В основе этой функции лежит жизненно необходимая реальная рыночная реформа, призванная коренным образом трансформировать экономический механизм Беларуси.

Создавая условия для рыночной экономики, государство в своей экономической политике стремится к достижению таких принципиальных целей, как рост благосостояния народа, ста-

бильность денег и цен, высокая степень занятости, благоприятная для жизни окружающая среда.

Следует также отметить, что роль государственного регулирования и управления экономикой при переходе к рынку в рамках белорусской национальной экономической модели отнюдь не снижается, а во многих отношениях даже возрастает.

Государственное регулирование включает следующие свои специфические функции:

- приоритетную поддержку науки, образования и научно-технического прогресса как главного фактора повышения эффективности производства, компенсирующего его повышенные энергетические и транспортные затраты;
- поддержка и развитие внешнеэкономической деятельности субъектов хозяйствования с целью производства конкурентоспособных товаров и привлечения в экономику страны иностранных инвестиций;
- развитие общенациональной системы транспортных и телекоммуникаций, поддержка и контроль за их функционированием, в том числе за ценообразованием на услуги транспорта и связи в целях обеспечения единства экономического пространства страны, компенсации повышенных транспортных издержек поддержанием относительно низких тарифов;
- создание и поддержание льготных условий хозяйственной деятельности в регионах с неблагоприятными климатическими условиями в целях компенсации повышенных издержек, обусловленных естественными причинами;
- развитие общенациональной энергетической системы, поддержка и контроль за ее функционированием в целях обеспечения гарантированного энергоснабжения населения и предприятий, компенсации повышенных издержек энергопотребления относительно низким уровнем тарифов;

- преимущественная поддержка стратегических, высоко конкурентных на мировом рынке и социально значимых для Беларуси производств;
- реальная поддержка производителей, в том числе малого предпринимательства;
- реформа экономического механизма аграрного сектора;
- постепенное снижение темпов инфляции и торможение роста цен.

Географическое положение Беларуси, ее историческое тяготение к славянской культуре, многолетнее вхождение в СССР и его народнохозяйственный комплекс накладывают долговременный отпечаток на геополитическую ситуацию страны, неоднозначно влияющую на достижение желаемой устойчивости развития.

Принцип экономических реформ, как приоритет, восходит к необходимости тесной интеграции с Россией, основным экономическим и сырьевым партнером Беларуси. Сегодня этот процесс носит двуединый смысл: экономический и политический.

Несомненным достижением в этой области стало оформление и реализация договора от 8 декабря 1999 года о создании союзного государства Беларуси с Россией. Подписанием этого договора сделан важный шаг в развитии двусторонних отношений, обеспечении всестороннего сотрудничества в политической, экономической, социальной, научной, военной и иных областях.

**Социальная функция.** Она проистекает из социального назначения государства и зафиксирована в статье 21 Конституции Республики Беларусь «Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий».

Содержание этой функции многозначное: в государстве охраняются труд и здоровье людей, повышается гарантирован-

ный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развивается система служб занятости населения; увеличиваются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Социальная функция государства направлена на улучшение качества жизни людей.

Правовому обеспечению социальной функции служат Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении». «О страховании». «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС». «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь», «О здравоохранении», Семейный кодекс Республики Беларусь и др.

**Функция развития культуры, науки и образования.** Эта функция сложилась вместо ранее осуществлявшейся культурно-воспитательной функции. В отличие от прежней нынешняя функция развития культуры, науки и образования зиждется на признании Конституцией Республики Беларусь (ст. 33) идеологического многообразия. Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Статьей 51 Конституции гарантируется «свобода художественного, научного, технического творчества и преподавания».

Содержание этой функции сегодня составляет разносторонняя государственная поддержка развития культуры – литературы, искусства, театра, кино, музыки, живописи, архитектуры и т.д.; физической культуры и спорта; радио, телевидения и других средств массовой информации; сохранение историко-культурных памятников, исторических комплексов, заповедных территорий.

В содержание данной функции входят также: государственная поддержка развития науки, ее естественной интеграции в новые рыночные условия; создание благоприятных условий для творческой деятельности научных коллективов и для свободной

состязательности различных школ и направлений; поддержка приоритетного развития фундаментальных теоретических исследований и принципиально новых технологий; эффективное использование как образовательного, так и научного потенциала высшей школы, развитие интеграции науки и высшего образования; меры по улучшению работы общеобразовательной школы.

Правовую основу осуществления данной функции составляют Закон Республики Беларусь «О творческих союзниках и творческих работниках», «Об образовании в Республике Беларусь», «О культуре в Республике Беларусь», «Аб народных мастацтвах, народных промыслах (рамёслах) у Рэспубліцы Беларусь» и др.

**Экологическая функция**, или функция охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Объективным фактором, вызывающим необходимость в такой основной государственной функции, является развитие научно-технической революции и ее последствия для человека. Создавая огромные блага для людей, научно-техническая революция неизбежно связана с многократно возросшим вовлечением окружающей природной среды в общественное производство, что, в свою очередь, вызывает разного рода негативные последствия в экологических системах; ведет к загрязнению воздуха и водных источников, повышенной радиации, создает угрозу растительному и животному миру, здоровью и жизни человека. В этих условиях проблема экологии вышла на передний план не только в пределах отдельной страны, но и в глобальном, международном масштабе, превратилась в проблему спасения земли, сохранения человечества.

Основное содержание экологической функции составляют государственное управление и координация деятельности в области охраны окружающей среды, регулирования природопользо-

вания, обеспечения экологической безопасности, оздоровления и улучшения качества окружающей среды.

С помощью законодательства государство устанавливает правовой режим природопользования, берет на себя обязательства перед своими гражданами по обеспечению нормальной среды обитания. Основными нормативными актами, регулирующими данную сферу отношений, являются Конституция Республики Беларусь и законы Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». «Об особо охраняемых природных территориях», «О государственной экологической экспертизе». «О радиационной безопасности населения». Лесной кодекс Республики Беларусь и др.

Важное место в политическом управлении государства отводится функции совершенствования законодательства и государственной идеологии.

Среди внешних функций следует выделить функцию взаимовыгодного сотрудничества в экономической, политической, культурной и других сферах с другими государствами и функцию обороны страны.

### **ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Государство представляет собой особую форму организации политической власти и управления, которые имеют определенное устройство. Организацию, устройство и реализацию государственной власти отражает понятие «форма государства».

Форма государства включает три элемента: форму государственного устройства; форму правления; политический режим.

Форма государственного устройства – это национально-территориальная организация государства и взаимоотношения центральных, региональных органов. Основными формами государственного устройства является конфедерация, унитарное гос-



ударство, федерация. (Простые и сложные. Простые – унитарное государство, сложные – федерация, автономия, конфедерация, содружество).

Для унитарных государств характерна высокая степень централизации политической власти. Они подразделяются лишь на административно-территориальные единицы (области, департаменты, провинции, воеводства и т.д.), которые не обладают юридической самостоятельностью. Большинство стран мира – унитарные государства (Франция, Швеция, Дания, Турция, Эстония, Республика Беларусь и многие другие). В рамках унитарных государств возможна национальная автономия (Испания, Великобритания и др.). Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство. Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику.

Федеративная форма государственного устройства, в отличие от унитарной, не представляет собой единого целого. В нее входит несколько государственных образований, юридически обладающих определенной политической самостоятельностью, образующих одно союзное государство. Существует союзная Конституция, но субъекты федерации могут иметь свои собственные конституции. Для федеративного государства характерно двойное гражданство. Члены федерации не обладают правом одностороннего выхода из союзного государства.

Конфедерация встречается редко, и как правило, либо предшествует образованию федерации (США, Швейцария), либо распадается (Сенегамбия). При конфедерации государства-участники полностью сохраняют свою независимость, имеют свои органы власти, конституцию. Объединенные органы власти существуют лишь для координации совместных действий. При этом входящие в конфедерацию государства могут иметь единое

экономическое пространство, единое гражданство, единую валюту, единую таможенную (страны Европейского Экономического Сообщества).

Автономия – широкое внутреннее самоуправление политико-национального образования в рамках единого государства. Оно, как правило, образуется в местах компактного заселения народностями, имеющими свои особенности языка, быта и экономической жизни.

Существуют содружества, состоящие из независимых государств, имеющих тесные контакты в различных сферах общественной жизни (Британское Содружество наций, Содружество Независимых Государств).

Под формой правления понимается организация верховной государственной власти, которая определяет структуру высших государственных органов и принципы их взаимодействия. Различают две основные формы правления: монархия и республика. Форма правления складывается исторически. В странах, где буржуазные революции победили быстро, установилась республиканская форма правления (Франция, США). В странах, где буржуазия шла на компромисс с феодалами, сохранялась монархическая форма правления (Великобритания, Нидерланды, Япония и др.).

Монархия характеризуется тем, что глава государства занимает свой пост, как правило, по наследству, и его власть не зависит от избирателей. Монархия подразделяется на абсолютную и конституционную.

а) Абсолютная монархия характеризуется всевластием главы государства. В настоящее время в развитых странах она не встречается, лишь в развивающихся (Катар, Оман, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и др.).

б) Конституционная монархия характеризуется ограничением полномочий главы государства. В зависимости от степени та-

кого ограничения различают дуалистическую (двойственную) и парламентскую монархию.

В *дуалистической монархии* полномочия монарха ограничены в основном в сфере законодательства и достаточно широки в сфере исполнительной власти (Марокко, Кувейт, Иордания).

В *парламентской монархии* (Англия, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Япония и др.) власть монарха фактически не распространяется на сферу законодательства и значительно ограничена в сфере управления. Функции монарха чисто представительские. Любой его акт требует контрассигнации (подписи) главы правительства или соответствующего министра. Подписавшийся премьер-министр или министр отрасли несет ответственность за подписанный акт.

Республиканская форма правления отличается от монархической тем, что глава государства является выборным и сменяемым, и его власть зависит от избирателей. Существует две разновидности республиканской формы правления: президентская и парламентская.

Президентская и парламентская республики отличаются в свою очередь между собой способом избрания президента как главы государства. Различие состоит в избрании президента внепарламентским путем (президентская республика) и парламентским путем (парламентская республика). Только в первом случае президент избирается всеобщим прямым голосованием (Франция, Австрия), либо посредством косвенных выборов (в США), во втором случае – парламентом (Италия, Германия). Встречаются выборы президента посредством референдума (Сирия, Египет).

Президент Республики Беларусь избирается непосредственно народом страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президентская республика характеризуется значительной ролью президента в системе государственных органов. Отличи-

тельный признак этой системы состоит в том, что президент одновременно является главой государства и главой правительства. Он руководит внутренней и внешней политикой и является верховным главнокомандующим вооруженных сил. Он сам назначает членов кабинета министров, которые ответственны перед ним, а не перед парламентом.

В президентской республике существует четкое разделение законодательной и исполнительной ветвей власти, их значительная самостоятельность. Парламент не может вынести правительству вотум недоверия, президент не вправе распустить парламент. Парламент может ограничить действие президента с помощью законов и через утверждение бюджета. Президент обладает правом отлагательного вето на решения парламента.

В странах Латинской Америки часто встречаются «суперпрезидентские республики». «Суперпрезидентская» форма правления – это практически независимая, слабо контролируемая законодательными и судебными органами сильная президентская власть.

Отличительной чертой парламентской республики является образование правительства на парламентской основе и его формальная ответственность перед парламентом. Хотя премьер-министр официально не является главой государства, реально он – первое лицо в государстве. Деятельность президента почти выведена из сферы его влияния. Все действия президент осуществляет только по согласованию с главой правительства, который подотчетен не ему, а парламенту. Роль президента ограничивается представительскими функциями и напоминает роль монарха в конституционной монархии.

В современном мире подавляющее большинство демократических государств является парламентскими республиками. К ним относятся: Германия, Италия, Индия, Турция, Израиль, Швейцария и другие.

Смешанная форма правления сочетает в себе признаки президентской и парламентской республик. К ней относятся Австрия, Польша, Франция, Ирландия и др. При этой форме правления сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Правительство подотчетно перед президентом и перед парламентом.

Формы государства различаются по политическому режиму. Под политическим режимом понимается совокупность приемов и методов, с помощью которых экономически господствующий класс определяет свое политическое господство. В отличие от формы правления, политический режим является более гибким. При разных формах правления политический режим может быть одинаковым. Политические режимы подразделяются на тоталитарные, авторитарные и демократические.

### **ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Республика Беларусь располагает разветвленной системой органов государственной власти и управления, среди которых ключевую роль занимают органы исполнительной (глава государства, правительство), законодательной (парламент) и судебной власти. Согласно статье 6 Конституции Республики Беларусь все ветви власти разделены, самостоятельны в пределах своих полномочий, сдерживают и уравновешивают друг друга и взаимодействуют между собой.

Важнейшим конституционным принципом является принцип народного суверенитета и народовластия, зафиксированный в части 1 статьи 3 Конституции Республики Беларусь: «Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституци-

ей». Таким образом, государственная власть – законодательная, исполнительная и судебная – это власть, учреждаемая народом, действующая от имени народа, им уполномоченная. То есть государственный суверенитет вторичен по отношению к суверенитету народа, поскольку пределы государственной власти определяются народом и не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности. Народ определяет государству не саму власть, а право на власть. Главной формой воплощения народовластия и гарантом демократического развития общества является не исполнительная или судебная власть, не Президент или правительство, а народное представительство.

Конституция Республики Беларусь утверждает взаимную ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством, в то же время, закрепляя, что «человек, его права и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства» (ст.2).

Нормы, посвященные системе государственных властных органов как органов политического управления, сосредоточены в основном в IV разделе Конституции Республики Беларусь «Президент, Парламент, Правительство, Суд».

**Президент.** Согласно статье 79 Конституции Президент является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Это свидетельствует о наличии одного из основных признаков президентской республики. Как глава государства Президент занимает высшее место в иерархии государственных институтов: президент является высшим должностным лицом Республики Беларусь, олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики, ее национальной безопасности

и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти и политического управления, осуществляет посредничество между органами государственной власти и управления.

Полномочия Президента делятся на те, которые он исполняет исключительно самолично, и те, которые обязан согласовывать с другими ветвями власти. К исключительной компетенции Президента относятся назначение референдумов – народного голосования; назначение выборов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь; назначение и освобождение от должности премьер-министра и его заместителей, председателя Комитета контроля Республики Беларусь, госсекретаря Совета Безопасности, высшее командование вооруженными силами; принятие решения об отставке правительства и многое другое, о чем подробно изложено в главе 3 Конституции Республики Беларусь.

**Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь.** Парламент Республики Беларусь состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Депутаты Палаты представителей избираются в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Срок полномочий парламента – четыре года. Полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии к правительству, выражении вотума недоверия правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра.

В нынешнем белорусском парламенте нет фракций.

*Палата представителей* имеет следующие полномочия: рассматривает проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, дает согласие Президенту на назначение

Премьер-министра, принимает отставку Президента, выдвигает обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления и других.

*Совет Республики:* одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, проекты иных законов, рассматривает выдвинутые Палатой представителей обвинения против Президента, рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного положения, полной или частичной мобилизации.

Совет Республики обладает обширными полномочиями при решении кадровых вопросов.

Любой законопроект сначала рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики и окончательно подписывается Президентом.

**Правительство – Совет Министров Республики Беларусь.** Совет Министров Республики Беларусь – коллегиальный центральный орган государственного управления Республики Беларусь, осуществляющий в соответствии с Конституцией исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти. Возглавляет Правительство Премьер-министр, который назначается Президентом страны с согласия Палаты Представителей.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Количество членов правительства определяется Президентом. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом.

К исключительной компетенции правительства относится исполнение бюджета. Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются на основе Конституции законом о Совете Министров Республики Беларусь.



**Суд.** Судебная власть является властью «равновеликой» законодательной и исполнительной, одним из условий обеспечения равновесия властей в государстве.

Основная функция судебной власти – правоохранительная; важнейший способ ее реализации – правосудие, осуществляемое специально созданными государственными органами в строго определенной процессуальной форме.

Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит исключительно судам.

Вопросы борьбы с преступностью определены как приоритетные для всей системы правоохранительных органов, судов и прокуратуры, как их основная задача.

Контроль над конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь (с количеством судей в 12 человек).

Конституционный суд Республики Беларусь не имеет права возбуждать дела по собственному усмотрению и по ходатайству граждан.

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Таким образом, в Республике Беларусь существует разветвленная система органов представительной, законодательной и исполнительной власти. Дальнейшее развитие демократии, укрепление местного самоуправления предполагает смещение

управленческих функций с центра на региональные и местные уровни.

### ***Контрольные вопросы к теме 3***

1. Что такое государство?
2. Назовите основные элементы государства.
3. Каковы основные концепции происхождения государства?
4. Что понимается под суверенитетом?
5. Что такое монополия на законное насилие?
6. В чем сущность республиканской формы правления?
7. Каковы основные черты монархической формы правления?
8. Раскройте содержание президентской республики, парламентской республики и смешанной республики.
9. В чем суть абсолютной монархии, парламентской монархии и дуалистической монархии?
10. Каковы современные тенденции развития национальных государств?
11. Назовите основные черты белорусского государства на современном этапе.

## 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. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь // Советская Белоруссия. – № 73 (22230). – 20.04.2005.
3. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. – М., 2002.
4. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002.
5. Медушевский А.Н. Сравнительное концептуальное право и политические институты: Курс лекций. – М., 2002.
6. Мельников А.П., Пуна В.В. Политическое управление: Мн., РИВШ 2004.
7. Основы идеологии белорусского государства: Учебное пособие для вузов/ Под общ. ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004.
8. Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник для вузов, 3-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2004.
9. Политология: Учеб. для вузов / Под ред. С.В. Решетникова. – Мн., 2002.
10. Политология: Учебник / Под ред. В.А. Ачкасова, В.А. Гуторова. – П. 50 М: Юрайт Издат, 2005.
11. Технологии в политике и политическом управлении / Под общ. Ред. М.Г. Анохина, В.С. Комаровского, Ю.И. Матвиенко. Изд-во РАГС, 2000.

## **ТЕМА 4. ТЕХНОЛОГИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **ЛЕКЦИЯ 4. ТЕХНОЛОГИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **Основные понятия:**

**политические права и свободы человека, институт выборов, политическое управление, избирательная кампания, субъект управления, объект управления, управленческие отношения, эффективность избирательных кампаний, технология избирательной кампании, кандидат, установка, политические диспозиции, политические предпочтения, политические ориентации, электорат.**

#### **РОЛЬ И МЕСТО ВЫБОРОВ В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ**

Непосредственным выражением принадлежащей народу власти являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления. Будучи эффективным политико-правовым механизмом народовластия, выборы характеризуются рядом принципов, которые обеспечиваются избирательным правом, благодаря чему реализуется неотъемлемое право человека – право голоса. Это право является одним из основных во Всеобщей декларации прав человека, в статье 21 которой зафиксировано как «право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно и через посредство свободно избираемых представителей».

Процесс развития белорусского общества предполагает расширение и закрепление на правовом уровне политических прав и свобод человека. Высшим из них является право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного управления и самоуправления. Необходимость дальнейшего укрепления государства, формирования устойчивых политических структур и механизмов демократического развития общества, создание более совершенных технологий предвыбор-

ной борьбы обуславливают институт выборов как одну из принципиальных проблем политического управления.

Среди большинства отечественных исследователей и политиков, а также, как следствие, в общественном мнении преобладает чисто технократический (технологический) подход к выборам. Такой подход является ограниченным и неполным, он таит в себе значительную опасность для общественного самосознания и политической жизни страны, поскольку, с одной стороны, является питательной средой для манипулирования общественным сознанием, с другой – обедняет сущность политической жизни в стране и не способствует развитию демократических процессов.

Институт выборов включает в себя совокупность правовых норм, регламентирующих весь избирательный процесс: от признания за гражданином права голосовать до объявления официальных итогов выборов и права их оспаривания в судебном порядке. Институт политических выборов историчен, конкретен и тесно связан с характером основных прав и свобод граждан. Признанным является тот факт, что универсальные принципы свободных демократических выборов заключаются в формуле: ***всеобщее свободное равное и прямое избирательное право при тайном голосовании***. К принципам, обеспечивающим легитимацию правления, относятся также и следующие: выдвижение кандидатов, конкуренция кандидатов политических партий и программ, равные возможности в предвыборной борьбе, ограниченные сроки избрания, создание механизмов, не допускающих таких результатов выборов, которые могут угрожать существованию демократии.

Институт выборов следует рассматривать как с точки зрения порядка формирования выборных органов, включающего нормативно-правовые основы выборов и сам избирательный процесс, так и в качестве сопряжения интересов и распределения элит в выборных органах после установления результатов голосования.

С политико-управленческой точки зрения, функция института выборов должна обеспечивать избирателям возможность реализовать свои политические права, обеспечить доминирование правящей элиты, сократить на парламентском уровне численность партий, формируя дееспособное большинство и не подрывая принципа представительства.

Политические выборы как способ формирования органов государственной власти и местного управления и самоуправления в современной Беларуси составляют сердцевину демократического политического процесса и являются закономерным результатом долгого и сложного исторического поиска лучшей модели формирования и функционирования государства, естественным процессом в политической жизни многих стран мира.

Основная содержательная характеристика института политических выборов – его многоаспектность. Это не просто сложное социальное, политическое, правовое явление, а институциональный, противоречивый процесс, хронологически и логически структурированный. Под структурой политических выборов обычно понимается наличие в его составе качественных своеобразных элементов. Они обладают цикличностью, динамичностью, последовательностью, повторяемостью основных этапов и организационно-управленческих мероприятий. В качестве определенной целостности институт политических выборов включает в себя электорат, электоральную ситуацию, электоральное управление, электоральное сознание и поведение, электоральные процессы и отношения, электоральные институты и организации.

Институт политических выборов внутренне противоречив. Основное противоречие – между большинством и меньшинством, обществом и властью.

Политическая сторона выборов определяет степень социализации, т.е. включенности индивидов в политическую жизнь.

Политический подход к выборам означает:

- во-первых, необходимость раскрытия зависимости от личного участия индивида в формировании институтов власти. В свою очередь это означает необходимость выяснения потребности индивида в осмыслении сущности власти и своего собственного отношения к ней;
- во-вторых, необходимость определения места и роли института выборов в политической системе страны, в политическом процессе вообще;
- в-третьих, необходимость уяснения структуры института выборов как такового, которая включает в себя нормативную базу в виде избирательного права, систему избирательных комиссий, практически работающую систему организации выборов, систему подготовки кадров организаторов выборов, изучение избирательного права и избирательного процесса в учебных заведениях, формы и методы работы с общественностью по ее участию в выборах, определенную систему голосования, систему общественного контроля за выборами, способы и формы интеграции института выборов в политическую систему и политическую жизнь страны;
- в-четвертых, необходимость создания методологии и методики определения мотивации участия граждан в выборах;
- в-пятых, необходимость учета функциональной стороны выборов, т.е. тех функций политического управления, которые должен реализовывать институт выборов в обществе как по отношению к личности, гражданину, так и по отношению к обществу и государству.

В условиях продолжающегося процесса становления современной политической системы Беларуси на институт выборов ложится особая ответственность. Он предстает как историческая альтернатива далеко еще не исчезнувшему консервативному сознанию граждан и бюрократическому традиционализму.

В определенной мере можно говорить об институте выборов как универсальном политическом институте, выполняющем интегративно-управленческую функцию в политическом процессе в Беларуси. Выборы следует рассматривать как универсальный общественный (социальный) механизм политического управления, с помощью которого: а) рождается власть; б) реализуется сущность гражданского общества; в) формируются политические элиты; г) идет процесс социализации личности; д) осуществляются контроль и регулирование деятельности власти со стороны граждан; е) снимаются показания общественных настроений; ж) реализуются отношения представительства избирателей в органах власти.

### **ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ КАК СПЕЦИФИЧЕСКАЯ ФОРМА ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Организация и проведение самих выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан Республики Беларусь избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Вступая в предвыборную борьбу, каждый кандидат стремится решать собственные задачи и предпринимает для этого определенные усилия. Это позволяет говорить об избирательной кампании, которую в наиболее общем виде можно определить как **всю совокупность действий, предпринимаемых партиями или кандидатами и их командами для достижения своих предвыборных целей, что характеризует избирательную кампанию как вид политической деятельности по управлению обществом.**

Во-первых, избирательная кампания – это своеобразный инструмент политической власти. Каждая избирательная кампания



ведется в условиях жесткой борьбы с политическими соперниками. Ведь избирательный процесс по своей сути является конкурентным процессом, в ходе которого идет острое соперничество между его участниками за право обладать престижными позициями в политической иерархии, возможностью влиять на массы, доступом к значимым ресурсам. Это в полной мере соответствует сущности власти как реальной способности определенного субъекта (социальной группы или большинства общества, а также представляющих его организаций и индивидов) проводить свою волю по отношению к другим группам, отдельным индивидам, осуществлять общие интересы и цели насильственными и ненасильственными средствами.

Во-вторых, избирательная кампания – это специфическая форма политического управления.

Структура властных органов не тождественна отношению «господство – подчинение», но включает еще подсистему «управляющий и управляемый». Эти властные взаимосвязи управленческого свойства можно представить как совокупность конкретных проблем, требующих решения со стороны государства и других политических субъектов, осуществления ими соответствующих целенаправленных действий, применения конкретных средств и ресурсов. В этом смысле можно сказать, что в избирательной кампании в качестве субъекта управления выступает команда (партийная организация, группа единомышленников, политтехнологии) во главе с кандидатом, а объектом – потенциальные избиратели. Цель управления определяется теми задачами, которые ставит перед собой кандидат. Как показывает практика, далеко не все кандидаты, вступая в предвыборную борьбу, ориентируются на победу. Некоторые из них рассматривают избирательную кампанию как возможность привлечь к себе внимание, пройти предварительную «раскрутку» с целью участия в

следующих выборах либо просто пытаются оттянуть на себя часть голосов сильных соперников какого-либо кандидата и т.д.

Деятельность субъектов избирательного процесса, участников избирательных кампаний имеет в основе целеустремленность политики и практически полностью подчинена достижению политических результатов.

В-третьих, избирательная кампания – это производительный политический труд, имеющий собственный предмет, средства и результаты. Предметом труда является состояние электората – экономическое, социальное, демографическое, психологическое и др. Содержание труда в избирательном процессе проявляется через сопряжение предмета труда с целеполаганием (конкретной политикой партий, кандидатов). Средства труда – это различные варианты воздействия на общество и государство в виде интеллектуальной экспансии (распространения идеологии) правового регулирования (изменения законодательства) и т.д. Политики выбирают между ними и их сочетаниями, потому что другие средства являются частными случаями вышеперечисленных. Продуктом труда в наиболее общем виде является система власти, которая способна обеспечивать достаточный уровень жизнеобеспечения общества.

Характер труда исключительно своеобразен: выбирая между средствами труда, как ни в одном другом виде трудовой деятельности политик рискует, поскольку в случае поражения его ждет или прекращение карьеры (политическая смерть), или дискредитация в средствах массовой информации (моральная смерть). Поэтому выбор средств труда сопряжен с исключительно трудными решениями. Технологии сопряжения средств и предметов труда в процессе выборов имеют самое непосредственное отношение к проблеме технологий власти в целом – общество необходимо удерживать в состоянии политической стабильности. Если выборы не будут регулироваться и контролироваться властью, воз-

можны различного рода негативные последствия, вплоть до политического противостояния. Современная политическая реальность изобилует подобными примерами: в частности, т.н. цветные революции.

В основе любой выборной кампании лежит направленная на достижение четко обозначенной цели субъективная воля определенного политического актора (политического деятеля, организации). Нужен толчок в виде намерения политического актора достичь желаемой цели и его готовности предпринимать для этого соответствующие шаги. Эта готовность проявляется, прежде всего, в создании группы («субъект управления»), которая будет реализовывать на практике принятое решение о достижении политической цели.

Субъект управления играет в политической кампании выборов активную роль. Он ставит задачи, корректирует цели, принимает решения, выбирает способы их реализации, контролирует выполнение задуманных мероприятий. От того, насколько обоснован план его действий, продумана тактика, в конечном счете, зависит успех разворачивающейся по его инициативе избирательной кампании. Тех, от кого зависит достижение политических целей и на кого направлена управленческая деятельность, принято называть объектом управления. Таким образом, объект управления в политической кампании – это люди, достигшие избирательного возраста, обладающие своей жизненной позицией, сложившимися убеждениями, ценностными ориентациями. Важно подчеркнуть, что эти люди тоже активны, но их активность может быть самой разной и подчас неожиданной для субъекта управления, так как люди могут либо пассивно наблюдать за разворачиванием идеологической кампании, либо воодушевляться, активизироваться, оказывать влияние на избирательных менеджеров и даже побуждать их к изменению своей стратегии и тактики.

Отношения между субъектом и объектом управления в политической кампании выборов отличаются тем, что они лишены той «жесткости», структурированности, которая характерна для государственного управления и управления в государственных и политических организациях. В любой организации люди знают, кто наделен правом принимать решения, контролировать их исполнение, то есть, кто осуществляет функцию управления. В любом обществе известно, что государственные чиновники выполняют функцию управления в том объеме, который определяется статусом, местом в государственной иерархии соответствующего чиновника. Вот такие отношения, ориентирующие его участников на следование определенным устойчивым моделям поведения или на исполнение соответствующих социальных ролей, называются управленческо-структурированными.

Слабая структурированность управленческих отношений в политических кампаниях проявляется в том, что для многих участников разворачивающегося управленческого процесса эти отношения не являются очевидными. Большинство избирателей не относят себя к управляемым, справедливо считая, что демократическое общество гарантирует им свободу выбора.

Парадоксальность политических кампаний как вида управленческих отношений усиливается тем фактом, что субъект управления в них не столь очевиден для публики, как может показаться на первый взгляд. Так, в современных политических кампаниях выборов кандидат не всегда управляет своей предвыборной кампанией. В качестве субъекта управления зачастую выступает специально создаваемая группа, избирательный штаб, работой которого руководит менеджер. Любая политическая кампания выборов организуется и проводится субъектом управления, не известным массовой аудитории, которая видит лишь результаты его труда в различных рекламных роликах, газетных репортажах, листовках, плакатах и т.п.

**Итак, политическую кампанию выборов можно рассматривать как субъект-объектные управленческие отношения. Но это отношения особого рода, они не обладают жесткостью и структурированностью, не воспринимаются вовлеченными в избирательную кампанию людьми как отношения управления-исполнения, а следовательно, объект управления не ощущает себя связанным какими-то обязательствами, он действует свободно и самостоятельно.**

Перечисленные особенности политической кампании выборов требуют от субъекта управления постоянных усилий по вовлечению объекта в различные взаимодействия. Эти взаимодействия могут носить непосредственный характер, когда, например, субъект управления организует встречу кандидата с избирателями и может наблюдать реакцию людей, поведение которых он намеревается изменить, видеть ответные действия и соответствующим образом выстраивать дальнейшую линию своих действий. Тем не менее, взаимодействуя между управляющим субъектом и объектом его воздействия часто осуществляются не в виде прямого контакта, а посредством телевизионной рекламы, газетных публикаций, распространяемых слухов. Отсутствие непосредственного контакта не меняет их сути, поскольку демонстрация одной или обеими сторонами своих намерений, интерпретация намерений и действий противоположной стороны и соответствующая реакция на эти действия доступна каждому избирателю.

Сложность политических задач требует от субъекта многократных взаимодействий с населением, что вызывает их разнообразный характер. Итогом ее становится определенный результат в виде, например, изменения отношения населения к политическому лидеру, формирования у избирателей намерения проголосовать за какого-либо кандидата и т.д.

Каждое взаимодействие, инициируемое субъектом управления, должно приближать его к намеченной цели. Однако на практике итогом избирательной кампании далеко не всегда оказывается желанная цель. Так, в одномандатном избирательном округе могут участвовать в предвыборной борьбе несколько кандидатов, желающих получить мандат депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, но побеждает лишь один. Именно поэтому в качестве итога избирательной кампании мы ставим не достижение поставленной цели, а получение определенного результата. Причин расхождения между поставленной субъектом управления целью и полученным результатом множество: неверно выбранная стратегия убеждающей коммуникации, незнание особенностей мотивации участников политической кампании, неправильно проведенная сегментация политического рынка и т.д. Но главная из них заключается в том, что достижение поставленной цели зависит не только от него одного, но и от тех людей, которые вовлекаются в политическую кампанию.

Избирательная кампания представляет собой систему управленческих мер, направленных на достижение участниками выборов поставленных целей. Если избирательная кампания рассматривается в узком смысле, то целями их участников могут быть стремление победить, стать известным, повысить рейтинг популярности, оттянуть на себя часть голосов другого кандидата, приобрести опыт политической борьбы и т.п.

Эффективность избирательных кампаний определяется главным образом тем, как в целом в стране организовано проведение избирательных кампаний, какие используются избирательные технологии, какую роль в ходе выборов играют органы власти и управления, насколько эти кампании укладываются в рамки избирательного права.

Эффективность избирательных кампаний зависит от объема, качества и характера циркулирующей в этот период в обществе как «прямой», так и «обратной» информации, от места и роли СМИ в избирательном процессе, от соотношения применяемых «чистых» и «грязных» технологий.

Цели избирателей также различны: выбрать отвечающую их представлениям и интересам ответственную власть, выразить доступными средствами свое отношение к действующей власти, получить какие-либо блага от избираемой власти, укрепить надежду на лучшее будущее и, если удастся, заработать на выборах.

Цель же избирательной кампании в широком смысле состоит в том, чтобы за счет активного и максимального участия избирателей в выборах достичь наибольшего сближения интересов общества и государства и на этой основе сформировать дееспособные выборные органы власти и управления, а также обеспечить условия для их плодотворной работы в соответствии с интересами и ожиданиями большинства населения.

Важнейшими источниками критериев эффективности избирательных кампаний служат отечественные и международные нормативно-правовые акты, содержащие и закрепляющие основополагающие принципы и нормы избирательного права и демократических выборов. К таким критериям относятся принципы свободы совести, подлинности, справедливости выборов, их периодичности, объективности, равенства и контролируемости.

Основаниями для выделения и систематизации критериев эффективности избирательных кампаний служат их цели и задачи; принципы организации и выполняемые функции; уровни политической и электорально-правовой культуры; экономические и социально-политические условия, в которых проводятся избирательные кампании; содержание и характер используемых избирательных технологий, предлагаемых стратегий, тактик, соревну-

ющихся политических программ; состояние политического информационного рынка; мера соответствия избирательных кампаний нормам избирательного права и международным избирательным стандартам; ресурсные, в том числе материальные затраты; типология участников выборов и др.

- Во всем многообразии критериев эффективности избирательных кампаний существует их внутренняя иерархия, определяемая временем и уровнем действия, масштабом проявления, образом содержания.

### **ТЕХНОЛОГИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ**

Технологии осуществления власти и политического управления эволюционируют на протяжении тысячелетия. Особенно интенсивным их развитие стало с момента индустриализации и возрастания в политике роли масс. Внедрение и распространение технологий дало принципиально новые возможности, многократно усилив эффективность использования информации для захвата власти, ее удержания и/или использования. СМИ и в особенности электронные существенно трансформировали политические отношения, способы управления в обществе.

Любые технологии, в том числе и технологии в сфере политики, а также технологии избирательных кампаний, позволяют минимизировать ресурсные затраты на производство (от товаров и услуг до имиджей и событий) и в этом отношении представляют собой средство повышения производительности труда. Однако в политике высокая эффективность открывает широкие возможности манипуляции сознанием и поведением больших масс людей, придавая видимость легитимности нелегитимным или полуполегитимным политическим явлениям.

Если под политикой в широком смысле этого слова понимать, вслед за М. Вебером, «стремление к участию во власти или



к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себя заключает»<sup>1</sup>, то из этого следует, что технологии включены в политику. При этом в качестве субъектов такой деятельности и, соответственно, носителей технологий, можно рассматривать различные группы и организации. Если же под политикой понимается (в узком смысле) деятельность в сфере государственного управления, то субъектом такой деятельности является государство – наиболее весомый среди субъектов политического управления политический институт. Государственное управление может быть названо также политико-административным управлением, так как опирается на систему административных государственных органов. Тенденции, связанные с технологизацией политики, по-разному проявляются в каждом из указанных ее измерений: если в первом случае (широкое толкование политики) основной функциональной целью и критерием успешности применения технологий выступают завоевание власти и ее легитимация, то во втором (политико-административное управление) – степень эффективности власти.

Техническая инфраструктура (электронные СМИ и пр.), формы массовой политической социализации составляют базовый уровень, который (благодаря массовому охвату и анонимной регламентации повседневной жизни и многих сторон политического поведения) делает возможным применение политических технологий (избирательных и иных социальных технологий). На данном уровне происходит нецеленаправленное предварительное структурирование политического поведения масс, подчиненное доминирующим культурным и социальным нормам и влиянию устоявшихся (рутинных) политических технологий. Формы массовой политической мобилизации и политические институты мо-

---

<sup>1</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия//Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 646.

гут использоваться субъектами управления в готовом виде, в каком они сформировались на данный момент, но могут целенаправленно формироваться и/или изменяться с помощью новых политических технологий.

Конкуренция различных политических элит на местном и общегосударственном уровне в конечном итоге находит свое выражение в борьбе за голоса избирателей. Одним из средств такой борьбы все чаще называют технологии избирательной кампании. Теоретически каждый член общества может представлять интересы общества в органах власти. Существует лишь одно обязательное требование – он должен адекватно выражать интересы какой-либо социальной общности. Однако на практике это удается далеко не всем. По большому счету, объективным фундаментом успеха на выборах является формирование тем или иным представителем (кандидатом) собственной социальной базы поддержки. На решение этой центральной проблемы выборов направлена вся совокупность избирательных действий со стороны кандидата. И успех ожидает того, кто в наибольшей степени сумеет использовать различного рода каналы коммуникации и взаимодействия с избирателями. Именно здесь и определяется предмет деятельности технологий избирательных кампаний.

Безусловно, технологии избирательной кампании – достаточно сложное явление, о чем свидетельствует множество имеющихся его трактовок. По своей сути избирательные технологии скорее междисциплинарный феномен, представляющий собой совокупность положений, заимствованных из различных социально ориентированных научных дисциплин и сфер социальной практики.

Полноценное обоснование избирательных технологий возможно только в рамках целостной концепции. Следует обратить внимание на специфические методологические требования к такой концепции. Становится очевидным, что это может быть

только практически ориентированная концепция, методологические требования к которой активно разрабатываются современной теорией и практикой политического управления. Концептуальный подход заключается в системном описании наиболее значимых условий проведения кампании и основных способов влияния, призванных обеспечить достижение желаемых результатов.

Система взаимосвязанных средств, способов и других возможностей воздействия (влияния) и есть избирательная технология в самом широком смысле. Она раскрывает стратегию, тактику и технику их применения на протяжении всей выборной кампании. Основная функция избирательной технологии состоит в порождении форм политической активности всех участников политических выборов или избирательной кампании. Конечным результатом воздействия (влияния) избирательной технологии является мотивационная сфера личности. Это положение конкретизируется через одну из центральных категорий социальной психологии – установку. Тогда с позиций политической технологии целью избирательной кампании становится актуализация и развитие (или формирование) предрасположенности и готовности электората к участию в политической жизни, к совершению социальных действий, направленных на поддержку определенной политической силы.

Упомянутые выше способы влияния целесообразно описывать на трех уровнях:

- что делать?
- как делать?
- почему необходимо делать именно это и именно таким образом?

В свою очередь, пути и способы влияния оформляются в виде стратегии, организационных принципов и тактических приемов.

На основе концепции, стратегии и программы разрабатывается план, который и является рабочим основанием, непосредственно регулирующим организацию и проведение кампаний.

Одним из мощнейших факторов актуализации и формирования политической установки, безусловно, являются сложившиеся стереотипы: эмоционального восприятия, осмысления и оценивания действительности.

Здесь используется трехкомпонентное строение политической установки. Такими компонентами являются:

1. Политические диспозиции (эмоциональный компонент).
2. Политические предпочтения (рациональный компонент).
3. Политические ориентации (ценностный компонент).

Выявление базовых стереотипов эмоционального восприятия, осмысления и оценивания действительности представлено по итогам работы Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов с использованием комплекса методических подходов и средств.

Приведенные ниже компоненты установки и стереотипы характерны для некоторых городов Минской и Витебской областей. Доказательством релевантности полученных результатов является ряд успешных политических кампаний различного уровня, проведенных в последнее время в этих областях. Тем не менее, они в значительной степени свойственны и другим регионам Республики Беларусь.

Итак, политические диспозиции – это эмоциональная predisposition к восприятию явлений политической жизни (институтов, лиц, решений, действий, идей, лозунгов). Их восприятие непосредственно слито с оценкой, которая выражается в четырех основных формах:

- доверия/недоверия к ним;
- одобрения/неодобрения;

- поддержки/осуждения;
- солидарности с ними/отчуждения от них.

Типичный избиратель склонен осуждать все непонятное, скрываемое, всяческие закулисные игры и возню, особенно если они преследуют меркантильные интересы. («Кто-то там обогащается, а мы тут сидим, как бараны»). Осуждается также любая моральная нечистоплотность отдельных лидеров и групп, проявившаяся при достижении ими своих целей. На этих фактах надолго заостряется внимание.

Типичный избиратель солидарен с теми, кто стремится к установлению и поддержанию порядка во всем, особенно в общественном устройстве. Солидарен также с теми, кто отстаивает свои законные права, которые несправедливо попорчены, особенно если есть риск того, что сам может оказаться в таком же положении.

Он же отчуждается от всего, в чем заметит хоть мельчайшее противоречие, нелогичность, особенно формальную. Он не только понимает, но и «чувствует» закон сохранения, поэтому отчуждается от тех, кто обещает золотые горы, а сам сидит в грязи («Ничто ниоткуда не возьмется»).

Следующий компонент установки – политические предпочтения. Это осмысленное отношение к политической действительности. На уровне предпочтений осознается собственная позиция по отношению к политике и степень собственной вовлеченности в политику. Последняя дифференцируется по шкалам:

- 1) большая — меньшая;
- 2) сильная — слабая.

Типичный избиратель склонен вовлекаться в политику в кризисные периоды (ситуации). Считает своим долгом быть причастным к наведению порядка в обществе. Склонен выжидать до последнего. Поэтому сильно вовлекается только в том случае, ко-

гда осознает, что промедление смерти подобно и час пробил. Остро нуждается в сильном лидере.

В целом характер его вовлеченности скорее пассивный («Мысленно с вами, чем могу – помогу, когда это понадобится»).

Наконец, политические ориентации – это предпочтения, преломленные через систему усвоенных ценностей. Они непосредственно связаны с представлениями о власти, партиях, нормах и образцах политического поведения.

На основе этих представлений принимаются решения:

- о поддержке политического курса или противодействии ему;
- об участии-неучастии в выборах;
- о голосовании в пользу того или иного кандидата (партии) или против всех.

Ориентации – важнейший мотиватор политического участия и поведения. Характерные представления типичного избирателя о власти сводятся к тому, что она должна иметь реальные рычаги для осуществления своих решений, то есть быть действенной, а не декларативной. Власть должна осуществляться твердо, неуклонно, невзирая на препятствия и трудности. Политик должен быть решительным человеком, для которого «цель оправдывает средства», «все средства хороши для достижения цели», «как они к нам, так и мы к ним» и т.д.

При организации избирательной кампании обязательно следует учитывать и основные виды ориентаций типичного избирателя: на определенную систему взглядов (*идеологическая ориентация*); на определенную политическую позицию (*партийная*); на определенный способ решения социальной проблемы (*проблемная ориентация*).

Идеологическая – ориентация на конкретную систему взглядов. Определяющим является коллективизм – делать то, что

предписано; законопослушность; порядок во всем, рациональное устройство государства; иерархия; верховенство закона.

Партийная – ориентация на определенную позицию (программу). Программа должна быть, прежде всего, непротиворечивой по форме, хорошо структурированной и не очень объемной. Язык программы – простой и доступный. Допускаются афоризмы, содержащие «народную мудрость». Программа должна содержать перспективы – ближайшие и отдаленные. Причем отдаленные обрисовываются в общем («светлое будущее»), а ближайшие – предельно конкретизированы. Оговаривается, что партия состоит из единомышленников, которые доверяют друг другу, проверены делом, не подведут. На их реальном профессионализме внимание не заостряется.

Проблемная – на определенный способ решения той или иной социальной проблемы.

Рассмотренным выше особенностям стереотипов и компонентов политической установки типичного избирателя соответствуют конкретные приемы и целостные технологии психологического воздействия, позволяющие решить широкий класс социальных и политических задач. При построении и реализации стратегии кампании одновременно задействуется три подхода: *имиджевый; идейный; символичный*.

Как известно, имиджевый подход предполагает создание и продвижение имиджа, отвечающего ожиданиям. Основные вопросы такого подхода: «Кому, какую информацию, когда и куда донести?» Имидж как упрощенный образ политика или политической организации формируется преимущественно на основе эмоций и чувств.

Для достижения максимального эффекта имиджирующая информация представляется в визуальной, вербальной и мифологической формах.

Идейный подход базируется на уникальном политическом предложении. Основной вопрос: «Почему, зачем кандидат (партия) идет во власть?» Показать возможность решения основных проблем – главная задача субъекта политики. Такой подход результативен, если субъекту политики удастся убедить электорат в том, что предлагаемая программа реальна, а он обладает потенциалом, необходимым для ее воплощения.

Наконец, символьный подход – продвижение и внедрение символов и знаков, которые адресованы скорее подсознанию избирателя. Это система лозунгов, слоганов, объединенных общей идеей. Лидер или партия выступают как коммуникаторы, реагирующие на все информационные поводы. Главное – не что сказано, а как сказано.

В содержательном плане кампания состоит из идеологического, рекламного и агитационного этапа. На каждом из них решаются пять основных задач:

1. Позиционирование.
2. Отстройка от конкурентов.
3. Возвышение.
4. Контрреклама.
5. Антиреклама.

Рассмотрим специфику решения перечисленных задач.

## **1. Позиционирование**

1.1. Привлечь внимание к имиджу, идее, символам. Внимание типичного избирателя привлекают догматические эмоции. Идея – мир суров и враждебен, жизнь в этой связи тяжела настолько, что выжить возможно лишь в коллективе, помогая друг другу и оказывая поддержку. Сильный заботится о слабом, а слабый принимает заботу и оказывает уважение сильному, граничащее с трепетным почитанием. Символика может опираться на военную и историческую тематику.



1.2. Сделать известными, узнаваемыми имидж, идею, символы. Имидж, идея, символы станут легче узнаваемыми при условии их простоты, строгости исполнения, четкости и краткости изложения. Для повышения их известности желательно продвигать их по всем каналам СМИ при условии минимального присутствия там идей, имиджа и символов конкурентов.

1.3. Сделать их понятными, своими. При продвижении следует подчеркивать их единственность (других таких как бы не существует), использовать для этого определение «наш». По возможности избегать в текстах сложных предложений.

1.4. Сформировать их желательную оценку. Для достижения позитивной оценки имиджа, идей и символов использовать слова «хороший», «нужный», «необходимый». Желательно вкладывать их в уста представителей референтной группы (лидеров мнения). Цвета, используемые в символике, могут содержать, помимо желтого и голубого, также красный и зеленый. Недопустимым является применение фиолетового цвета.

1.5. Обеспечить прочное их запоминание, которое сопровождается многократным повторением с обязательным эмоциональным фоном.

## **2. Отстройка от конкурентов**

2.1. Привнести новизну в уже знакомое, привычное: «Все, что хорошо зарекомендовало себя в прошлом, а теперь незаслуженно забыто или утрачено, должно быть возвращено и приносить реальную пользу». Принципиально новые и не совсем понятные или же рискованные идеи не приемлются. Привнесение новизны в привычное должно носить характер «очищения» привычного от наносного и пагубного, от неправильного или извращенного понимания («возвращение к истокам»). Может быть связано с преодолением неспособности (неумения) это сделать прежними руководителями, лидерами, партиями. Именно по этой причине их нужно поменять на «наших».

2.2. Переключить внимание с похожих имиджей, идей и символов, принадлежащих другим партиям. По возможности не сравнивать их по сценарию «не то, а это»; лучше вовсе не упоминать похожего, чтобы не создавать путаницы и двусмысленности в представлении электората. Стремиться к искоренению самого упоминания «похожих».

2.3. Сделать политический имидж, идею и символы четко отличающимися от других.

### **3. Возвышение**

3.1. Подтвердить, поддержать уже сложившееся мнение о символах, идеях и имидже. Упомянуть (использовать) их как давно известные и прочно зарекомендовавшие себя в позитивном ключе. Отмечать их всеобщность и единство («все», «наши»).

3.2. Познакомить с ранее неизвестными деталями. При ознакомлении с ранее неизвестными деталями, в частности идей или программы, говорить о том, чтобы не раскрыться и не стать беззащитными; чтобы эти детали не взяли на вооружение эти самые силы. «Мы можем это, и это получится, потому что мы знаем, как, и у нас есть для этого сила, а у них теперь уже все равно ничего не получится».

3.3. Возвысить мнение о символах, идеях и имидже. Для возвышения использовать противопоставление с другими, которые характеризуются как неправильные, нехорошие и враждебные. Упомянуть причастность к вечным ценностям, духовности.

### **4. Контрреклама (отмыв) – восстановление потерянного имиджа**

4.1. Отвлечь внимание от нежелательных оценок, мнений и мифов.

4.2. Размыть складывающееся представление.

### **5. Антиреклама**

Эффективен подход «навешивания ярлыков». Логические по форме построения срабатывают, несмотря на их реальную абсурдность и бездоказательность.

В целом можно сделать вывод о том, что понимание сущности и особенностей избирательного процесса дает возможность разобраться в электоральном поведении населения с учетом влияния социокультурных, региональных и других факторов. На такой основе разрабатывается концепция развития института политических выборов в современном обществе и для эффективного проведения избирательных кампаний определяются принципы, модели и технологии.

Управление и регуляция, самоуправление и саморегуляция в массовом обществе немыслимы без применения и/или использования соответствующих технологий, которые охватывают все сферы, сегменты, уровни общества, в совокупности составляя технологическую систему саморегуляции и самоуправления. Принципиальное свойство любой технологии – ее тиражируемость, готовность к воспроизведению. Социальная практика, в которой используется технология, объединяет предмет труда и орудие труда в определенное технологическое целое.

#### ***Контрольные вопросы к теме 4***

1. Какова роль института выборов в политическом управлении?
2. В силу каких оснований технократический (технологический) подход к выборам является ограниченным и неполным?
3. Что означает политический подход к выборам?
4. Что характеризует избирательную кампанию как вид политической деятельности по управлению обществом?
5. Можно ли рассматривать избирательную кампанию как производительный политический труд?
6. В чем специфика отношений между субъектом и объектом управления в политической кампании выборов?
7. В чем, на ваш взгляд, состоит конечный результат воздействия (влияния) избирательных технологий в политическом управлении?

## 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. Избирательный кодекс Республики Беларусь. Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. 2001. — 176 с.

3. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: Учебник. – Мн.: Книжный Дом; Интерпрессервис, 2003. – 832 с.

4. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник /Сост. А.А. Танин. Львов — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. —1112 с.

5. Выборы: подлинные, свободные и справедливые /С.А. Альфер, И.И. Бугрова, А.Е. Вашкевич и др.; Отв. ред. С.А. Альфер, науч. ред. М.Ф. Чудаков. Мн.: 1999. —328 с.

6. Выборы: правовые основы, избирательные технологии. Мн.: 2000.

7. Выборы в местные Советы депутатов Республики двадцать четвертого созыва. Мн.: Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, 2003.

8. Денисюк Н.П. Идеология избирательных кампаний // Идеология и молодежь Беларуси: Пособие/Под ред. Л.Е. Землякова, С.Д. Лаптенка. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 214-232 с.

9. Организационно-правовые вопросы подготовки и проведения выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Мн.: Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, 2000.

10. Организационно-правовые вопросы работы участковых комиссий по выборам Президента Республики Беларусь. Мн.:

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, 2001.

11. Организационно-правовые вопросы работы территориальных и окружных избирательных комиссий по выборам депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь. Мн.: Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, 2002.

12. Основы идеологии белорусского государства. Учебник для вузов./Под общ. ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. Мн., 2004.

13. Основы избирательных технологий. Мн., 2000.

14. Сторожев Н.В. Избирательный закон//Судебный вестник. 2000. № 2.

15. Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь-справочник избирателя. М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – 380с.

## ТЕМА 5. УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПРОЦЕССОМ

### ЛЕКЦИЯ 5. УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПРОЦЕССОМ

#### Основные понятия:

управление, политика, политический процесс, управленческий процесс, управленческие отношения, теория систем, политический анализ, управленческая система, общественное управление, политическая проблема, общественная проблема, частная проблема, авансцена (повестка дня) политики, управленческое решение, принятие управленческих решений, администрирование, методы принятия решения, реализация (инструментализация) управленческих решений, макроуправление, микроуправление, подсистемы управления.

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ПРОЦЕССА ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

К анализу процесса политического управления можно подходить с различных сторон: будет ли это анализ внешней, бюджетной, налоговой политики, реформы местного самоуправления – все это виды управления в различном ракурсе. Управленческий процесс может рассматриваться как взаимодействие субъектов управления на центральном и региональном уровнях, на уровне законодательных, исполнительных, судебных органов и административных служб. И, конечно, процессы формирования политического управления имеют существенные отличия в различных странах, будь то США, Польша, Беларусь, Китай или Латвия.

Существуют два основных направления анализа управленческого процесса. Первое сосредоточивает внимание на самом центре политического управления, рассматривая его как относительно самостоятельную систему, приводящуюся в движение ради достижения поставленных целей. Другое направление рассматривает процессы управления в совокупности их взаимодей-

ствия с внешней средой центров принятия решений. Второй подход несколько претенциозен, т.к. растворяет процессы политического управления в системе управленческих отношений и тем самым затрудняет их теоретическую обработку. Представляется более плодотворным первый подход, т.к. позволяет абстрагироваться от анализа факторов (несомненно, существенных), влияющих на центр принятия решений, а именно: экономических, социально-культурных, религиозных, демографических и т.д.

Наиболее общей теоретической базой исследования управленческих процессов является теория систем. Суть ее состоит в том, что политическое управление может рассматриваться как реакция управленческой системы на требования, возникающие в ее внешней среде. Система, по определению Дэвида Истона, является компонентом, соединяющим взаимосвязанные по характеру деятельности институты, которые занимаются принятием властных решений или распределением ценностей, структурирующих общество. Импульсы, поступающие в управленческую систему из внешней среды, состоят из «требований» и «поддержек». Внешняя среда включает социальную действительность за рамками управленческой системы. «Требования» включают запросы индивидов и организованных групп, направленные на удовлетворение их интересов. «Поддержка» выражается в том, что индивиды и группы в результате электорального процесса «уважают» законы, выполняют решения властей, являющиеся реакцией на их требования.

Осуществляемое таким образом властное распределение общественных ценностей и создает общественное управление. Наличие «обратной связи» между требованиями внешней среды и реакциями управленческой системы показывает, что общественное управление (реакция системы) может существенно влиять не только на изменения внешней среды и требования, генерирующиеся в ней, но и может трансформировать характер самой

управленческой системы. Реакция управленческой системы чаще всего выражается в управленческих решениях и действиях властных структур, направленных на их реализацию.

Управленческие решения вызывают реакцию внешней среды в виде новых требований, что побуждает власти к принятию новых решений. Таким образом, процесс политического управления носит перманентный характер, обеспечивая непрерывное воспроизводство управления. Применяемость системной теории для изучения политического управления ограничена слишком общим подходом. Она не касается, например, того, как принимаются решения внутри «черного ящика», называемого системой. Тем не менее эта теория полезна, с точки зрения проникновения в суть процессов формирования политики.

Слово «система» и в обыденной речи, и в науке имеет немало значений. В качестве рабочего здесь будет употребляться следующее краткое определение. Система есть множество элементов вместе со связями между элементами и между их признаками. Связи объединяют систему в целое. Связи, подлежащие рассмотрению в данном случае, зависят от стоящих перед ними задач: важные и существенные связи включаются в рассмотрение, несущественные исключаются.

Окружение системы определяется способом, аналогичным определению системы. Окружение есть множество элементов вне системы, изменение признаков которых влияет на систему и признаки которых изменяются вследствие поведения системы. Такая формулировка предполагает постановку вопроса, в каких случаях элементы принадлежат системе и когда – окружению. Разделение мира управления на два множества – систему и окружение весьма интересно и полезно в дидактических целях. Выбор элементов системы и окружения во многом зависит от целей и методологии исследования.



Окружающая среда системы – это множество объектов, не входящих в систему, изменение свойств которых может менять состояние системы. Внешние объекты, не влияющие на существенные свойства системы, и на которые система также не влияет, не относятся к среде. Что отнести к среде, а что к системе, зависит от формулировки задачи, цели управления.

Важно понять, что управленческие системы не просто существуют в окружении – они существуют благодаря окружению. Этот тезис можно проиллюстрировать на примере того, как разнообразие и совокупность природных, географических, экономических, социальных и т.д. факторов окружения создает многообразие структур управленческой организации общества во всем мире. Это рассуждение показывает главное основание для изучения окружения: чем лучше окружение понято и оценено, тем глубже и всестороннее можно понять и оценить систему.

Общая проблема выделения окружения данной системы далека от тривиальности. Для того, чтобы обозначить окружение полностью, необходимо знать все факторы, воздействующие на систему или испытывающие воздействия с ее стороны, это задача не менее трудная, нежели полное обозначение самой системы. В сферу системы политического управления и ее окружения включаются все те элементы, которые являются нам наиболее важными, которые обладают наиболее интересным признакам.

Существует ряд теорий, имеющих прямое отношение к объяснению процессов политического управления. Это – теория групп, теория элит, функциональная теория, институционализм, рационально-всесторонняя теория, а также теоретические модели управления: «идеальная модель рационального государственного решения», «реалистическая модель процесса принятия решений», «модель организационного процесса», «процесс принятия решений как управленческая игра» и др.

Рассмотрим некоторые из них. Дэвид Труман считает, что в групповой теории взаимодействие и борьба групп выступают как центральный факт управленческой жизни. Группа есть совокупность индивидов, которая, базируясь на своих позициях и интересах, выступает против интересов других групп. Группа становится группой управленческих интересов, когда она выдвигает возражения против каких-то институтов правительства. Е.Латам считает, что роль правительства или правительственных групп в формировании управления характеризуется тем, что органы законодательной власти выступают в роли третейских судей групповой борьбы, поскольку от их решений зависит достижение компромисса в решении важнейших проблем государства. Законодательный орган должен найти баланс власти соперничающих групп на момент принятия решений, например, в форме голосования.

Как видим, групповая теория фиксирует внимание на главных динамических элементах формирования управления, подчеркивает независимую потенциальную и созидательную роль официального управления в политическом процессе.

Теория элит фиксирует внимание на том, что не народ и не «массы» определяют управление, а правящие элиты принимают важнейшие управленческие решения, используя органы и институты власти. Томас Дай и Хармон Зейглер в книге «Ирония демократии» следующим образом формулируют содержание теории элит: «Общество поделено на немногих людей, имеющих власть, и на большинство, которое ею не располагает. Лишь малое число людей распределяет общественные ценности, массы же не решают проблем общественного управления». В основном элиты вырастают из высших социоэкономических страт общества. Продвижение от не элитных к элитным позициям идет медленно и стабильно. Только в случае принятия не элитами базисных элитных позиций и консенсуса они могут быть допущены к правящим

кругам. Элиты участвуют в консенсусе на базе ценностей социальной системы в интересах ее сохранения.

В своей деятельности элиты мало подвержены направленному влиянию со стороны большинства индифферентного населения. Является правилом, что элиты влияют на массы гораздо более эффективно, чем массы на элиты. Теория элит нашла свое продолжение в последующих работах Томаса Дая, в частности, посвященных вопросам распределения власти. Высокий уровень селекции и консолидации элит обеспечивает им существенный перевес в способностях и возможностях определять магистральные пути развития общества, гарантируя решающую роль в принятии важнейших управленческих решений. В составе элит выделяются не только личности и группы, непосредственно участвующие в управлении, но и широкие тылы, обеспечивающие поддержку. Здесь велика роль лиц, формально не связанных с управлением и действующих в качестве неформальных источников влияния и давления. В их среде происходит формирование процессов организации моральной либо материальной поддержки, либо ограничения влияния на различные направления через свои сферы влияния и связи.

Представители теории элит считают, что управление есть продукт деятельности элит, отражающий их ценности и служащий их целям. Очевидно, что теория элит фиксирует внимание на роли лидерства в формировании управления. То, что немногие управляют многими, было известно и в далеком прошлом. Однако политологи серьезно занимаются аргументированными доказательствами этого тезиса применительно к современным управленческим реалиям. Роберт Даль считает, что в деле решения ключевых управленческих проблем приоритет следует отдать квалифицированному и организованному меньшинству, а не большинству.

В числе наработок психологического течения теории управления можно отметить также модели личности политических деятелей. На этом уровне теория личности соприкасается с теорией управленческих решений. Де Ривера сформулировал модель личности большого чиновника, функционера, включающую пять элементов: предпочтения управленца, способности управленца, проблемы управленца, правила, которые использует управленец, общий стиль управленца. Каждый из указанных элементов включает ряд черт, которые характеризуют отдельные типы политических деятелей. Например, первый элемент предпочтения может включать: склонность к собственному отбору проблем для их разрешения и контроля; склонность к предпочтению выбора собственных методов для решения проблем, инновационных, рутинных и т.д.

Классиком функционального подхода к теории решений в современной политологии является Дэвид Истон. В своей системной модели Д.Истон определяет политику, с точки зрения функций, которые она выполняет для общества. Наиважнейшая функция, которая приписывается политике, — это «властное распределение ценностей». Истон считает, что первостепенное значение этой функции возникает вследствие того, что в каждом обществе существуют запросы на реализацию различного рода ценностей. Существование в каждом обществе различных потребностей и интересов показывает, что необходим какой-то распределительный механизм, выполняющий функции распределения ценностей и согласования интересов. Механизм, который реализует эти функции, Истон называет политической системой. Истон не утверждает, что политическая система охватывает все ситуации и группы, в которых происходит процесс принятия решений. Политически существенными являются только те конфликтные ситуации, которые становятся толчком для решений полномочных для общества как целого. Решения, принимаемые в ма-

лых группах, с точки зрения функциональной концепции, не являются политико-управленческими решениями. Они относятся к сфере частных решений, так как касаются небольшой части общества.

Заслугой Истона явилось выделение важнейшего значения процессов принятия решений как сути политического управления. В анализе процесса решений ему удалось попытка совместить институциональный и бихевиоральный подходы. Интерпретация управления как функции в социальной системе позволила теоретикам системной школы сконструировать модель управленческой системы, осью которой является процесс принятия решений, заключающийся в преобразовании информационных сигналов из окружения (внешней среды управленческой системы), являющегося, в свою очередь, продуктом управленческой активности многих акторов, институциональных и групповых. Некоторые категории функционального анализа, такие, как политическая социализация, артикуляция интересов, агрегирование интересов, управленческая коммуникация, стали основой языка современной теории государственного управления.

Существует также подход, который фиксирует внимание на видах функциональной активности в управленческом процессе. Представителем этого подхода является Г. Лассуэл и другие ученые. Г. Лассуэл разработал схему функционального анализа, представляющую собой по сути процесс принятия решений. Данная схема включает несколько ключевых категорий анализа принятия решений. Категории сформулированы в виде вопросов, ответы на которые создают исследовательскую конструкцию процесса принятия решений. Например, каким образом происходит отбор необходимой информации по управленческим вопросам? Как вырабатываются рекомендации для решения управленческой проблемы? Кто и как вырабатывает общие правила принятия управленческих решений? Какова реальная

практика применения законов? Как оцениваются результаты управленческого процесса?

Одним из важнейших направлений управленческой науки является изучение правительственных институтов. Процесс политического управления в целом циркулирует вокруг таких институтов, как законодательные, исполнительные, судебные органы. Поэтому институциональный подход является одним из важнейших при анализе принятия решений в управленческих системах. В политической науке институциональный подход традиционно связан с описанием формальных и легальных аспектов деятельности правительственных институтов, процедурных правил, функций и полномочий властных органов. В то же время недостаточно полно представлен экспланаторный, т.е. объяснительный подход. Представляется, что более важной задачей исследования является изучение того, чем организации и институты занимаются в действительности в отличие от того, для чего они предназначены. Соответственно и задачей науки управления является не описание организаций, институтов и субъектов принятия решений, а анализ их деятельности, не статический, а динамический подход к анализу управленческого процесса.

Основу экспланаторного (объяснительного) подхода в теории управленческих решений составляет установление намерений групповых или индивидуальных субъектов решений и связанная с этим стратегия последующих действий. Экспланаторный подход призывает исследователя ответить на вопрос: зачем, в силу каких причин данная проблема возникла, почему было принято это, а не иное решение? Взятые в совокупности подобные вопросы позволяют определить место и значимость данной проблемы или данного решения в структуре процесса политического управления.

Механизм процесса политического управления иллюстрирует с практической стороны функционирование механизмов реше-

ний ограниченной рациональности. Доказательством этого тезиса служит следующее. Различные звенья системы принятия решений вместо того, чтобы в наибольшей мере отвечать общегосударственным интересам, при принятии решений руководствуются, скорее всего, конкретными критериями корысти, выгоды, применяя, таким образом, принцип частичной рациональности. Центр принятия решений на уровне руководства определяет цели для всей организации, которые, однако, на практике в значительной мере модифицируются через применение принципов микроорганизационной рациональности. Правила и способ функционирования механизма принятия решений находятся под сильным влиянием главного действующего лица, политического деятеля, который может навязать собственные критерии управленческих предпочтений, не всегда совпадающие с рациональными принципами организации.

## **СТАДИИ УПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПРОЦЕССОМ**

Первой стадией процесса политического управления является стадия определения сущности политических проблем (короче говоря «формирование и формулирование политических проблем»).

При рассмотрении сущности общественных проблем изучению формирования управления обычно не уделяется достаточно внимания, в то время как именно отсюда должен начинаться управленческий анализ. Некоторые ученые считают, что основания, детерминанты управленческих проблем лежат вне сферы управленческой науки. Однако именно управленческий анализ помогает определить размер и объем проблемы, направления действий правительства для реализации поставленных целей. Именно выявление сущности проблемы, ее правильное определение и формулировка позволяют точнее обозначить сущность управленческого процесса. Для целей управления «сущность проблемы» можно определить как условия или ситуацию, в кото-

рой проявились неудовлетворенные потребности части общества, требующей направленных усилий для изменения ситуации. Эти усилия могут быть предприняты как со стороны непосредственно заинтересованных в проблеме лиц, так и со стороны лиц, действующих в интересах первых. Такие житейские проблемы, как низкие доходы, загрязненный воздух, нездоровая пища, длительные судебные процедуры, могут порождать причины общественного неудовлетворения, требующие своего решения. Здесь имеются в виду проблемы всякого рода и уровня. Но только те проблемы, которые приводят в движение, побуждают к действию людей, становятся управленческими проблемами. Например, когда группа, имеющая низкий доход, приспосабливается к ситуации и не предпринимает никаких действий, чтобы изменить ситуацию, то в соответствии с приведенной дефиницией управленческой проблемы не существует. Проблема не «становится» как таковой, если она не «выплескивается» наружу.

В связи с этим возникает вопрос: какие свойства либо качества придают проблеме общественный характер, что отличает частную проблему от общественной? Можно сказать, что общественно-государственными являются те проблемы, которые обладают широким полем охвата сфер жизни и значительным резонансом, включая последствия для людей, не включенных в конфликт непосредственно. Проблемы, которые имеют незначительный эффект и радиусом своего действия охватывают одного или нескольких человек, вовлеченных в конфликт непосредственно либо неудовлетворенных состоянием своих дел, могут считаться частными проблемами.

Многие проблемы, не затрагивающие непосредственно правительственные структуры, носят частный характер. К таковым можно отнести случаи, когда члены парламента «погружаются» в обеспечение помощи индивидуальным просителям по поводу их взаимоотношений с административными службами.



Во всех странах существует множество проблем, которые можно квалифицировать разнообразными способами. Одной из таких градаций является деление проблем на «процедурные» и «сущностные». Процедурные проблемы связаны с вопросами организации деятельности правительства. Сущностные проблемы взаимосвязаны с актуальными последствиями человеческой деятельности, касаются ли они вопросов транспорта, торговли, загрязнения окружающей среды. Другая градация может быть связана с происхождением проблем и делением на внутренние и внешние по отношению к управленческой системе.

Существенно заметить, что определение сути общественной проблемы как таковой зависит не только от объективных обстоятельств, но, что не менее важно, в какой мере проблема находит понимание среди народа, отражается в общественном сознании. Это ведет нас к следующему фрагменту рассуждений: почему одни проблемы выдвигаются на передний план и требуют действий и реакции со стороны властей, а другие нет? Для этого необходимо рассмотреть вопрос об управленческих приоритетах, а, точнее, проблему авансены управления.

Второй стадией процесса политического управления является выдвижение политических проблем на «авансцену политики».

В повседневной жизни каждый человек либо группа сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства должностных лиц, управленцев, правительства. Множество людей постоянно выдвигают требования к властям по поводу роста цен на сельхозпродукты, жилье, монопольного положения на рынке целых отраслей отдельных производителей и т.д. И лишь небольшая часть этих требований находит отклик со стороны властей. Именно эти требования, которые субъекты власти принимают в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «авансены», или «повестки дня» управления. Таким образом, «повестка» управления отличается от управлен-

ческих требований в целом. Термин «повестка» должен быть также отделен от термина «управленческие приоритеты», который обычно обозначает ранжировку вопросов, выдвигаемых на повестку дня в порядке их значимости.

В управленческой системе одновременно существует целый ряд «повесток дня». Роджер Кобб и Чарльз Элдер выдвинули тезис о наличии двух базисных типов «повесток» – перманентная авансцена и институциональная, или правительственная, авансцена. Перманентная повестка состоит из ряда обычных проблем, которые осознаются гражданами как заслуживающие общественного внимания и находятся в юрисдикции существующей государственной власти. Перманентная авансцена имеет место в каждой нации, государстве, на местном уровне, в каждой локальной управленческой системе. К числу перманентной повестки дня во многих странах мира относится рост преступности, безопасность на транспорте, экологические проблемы.

Институциональные вопросы авансцены можно разделить на старые и новые пункты повестки. Старые пункты – это те, которые с регулярной периодичностью выдвигаются на авансцену, например, увеличение заработной платы работников, парламентские реформы, увеличение пособий малообеспеченным слоям. Эти проблемы хорошо известны должностным лицам, и поэтому альтернативные варианты возможных решений у них имеются. То есть модели решений на основе прошлого опыта в какой-то степени наработаны. Новые пункты «повестки» возникают в зависимости от обстоятельств и конкретных ситуаций. Старые «повестки» предполагают тенденцию получить приоритет от должностных лиц, которые считают свое время ограниченным, а «повестку дня» перегруженной. Лица, полномочные принимать решения, предполагают, что старые проблемы заслуживают больше внимания, потому как они имеют долговременный характер, лучше известны имеющим с ними

дело должностным лицам. Конечно, проблемы, которые достигают «повестки» как новые пункты, могут с течением времени превратиться в старые пункты. Примером тому являются такие пункты, как загрязнение окружающей среды, проблема организованной преступности и другие.

Отдельные проблемы привлекают внимание общественности и управленцев благодаря усилиям средств массовой информации. Некоторые злободневные репортажи вполне способны взорвать общественное мнение и вынудить управленцев реагировать конкретными действиями.

Формирующие общественное мнение факторы помогают структурировать управленческую повестку. Тем не менее, несмотря на всю важность средств информации, все же они привлекают общественное мнение как бы с подветренной стороны. То есть существенным фактором являются, к примеру, близость газеты к тем или иным управленческим кругам, источникам информации, деловые ориентации журналистов, источники финансовой поддержки, а также ориентация на интересы публики, с которой имеет дело газета, журнал, радио или телевизионный канал.

Каковы же пути, благодаря которым проблемы достигают статуса повестки? Существуют различные способы, благодаря которым проблемы могут выйти на уровень систематической или институциональной повестки.

Многие управленческие предложения и программы разрабатываются официальными лицами как профессионалами по должности, так и назначаемыми для этих целей людьми в административных службах и организациях. В этих службах разрабатываются правительственные программы в области сельского хозяйства, здравоохранения, торговли и других сферах, которые получили статус общественных проблем, и готовятся предложения по их реализации.

Иногда Президентом создаются специальные исследовательские группы, консультативные комиссии из официальных лиц и специалистов для разработки и контроля управленческих решений. Такие консультативные комиссии заняты как разработкой управленческих решений, так и организацией их поддержки, используя престижное членство в этих комиссиях. Некоторые из комиссий могут быть назначены в большей мере для выработки предложений в ответ на конкретные запросы и требования, претендующие на продвижение в повестку дня управления.

Законодатели также вовлечены в формулирование проблем управления. Получая информацию и предложения для действий во время слушания дел в Парламенте или в процессе парламентских расследований через контакты с различными официальными лицами, представителями групп интересов, а также на основе собственных интересов и потребностей, они формулируют предложения по предлагаемому курсу действий. В некоторых сферах управления депутаты сделали весьма много для формирования программ управления.

Формулирование проблем управления может рассматриваться как процесс, включающий два типа деятельности. Первый из них предполагает вопрос, о том, что нужно делать в конкретной ситуации? Например, какого рода национальное страхование здоровья необходимо стране? Или же вопрос может быть таким: какого рода программы иностранной помощи необходимо иметь стране? Или: каков должен быть минимум заработной платы, и какие слои населения должны быть им охвачены?» Ответы на подобные вопросы приобретают форму общих принципов. Это то, что касается первого типа. Второй тип деятельности включает проектирование законодательства или подготовку административных правил, которые при их принятии будут проводить эти принципы в действие. Это скорее технический и обыденный, но, тем не менее, очень важный вопрос. Написанный таким образом

законопроект может иметь существенное воздействие на его администрирование и реальное содержание общественно-государственного управления.

На практике очень трудно, если вообще возможно четко отделить формулирование проблем управления от принятия решений. Это есть аналитическое разделение функциональной деятельности, которое происходит в управленческом процессе. Оно не может выполняться различными лицами в разное время в разных организациях. Все, кто вовлечен в формулирование курса действий, заинтересован в принятии их предложений. Одни предложения будут приняты, другие исключены для того, чтобы обеспечить поддержку предполагаемого управленческого курса. С учетом дальнейшей перспективы участники стадии формулирования проблем управления могут подвергаться воздействию обстоятельств, которые возникают на этапе администрирования решений.

Третьей стадией процесса политического управления является принятие управленческих решений.

Анализ структуры процесса принятия управленческих решений предполагает изучение круга субъектов – участников управленческого процесса. Субъектность в управлении обусловлена соотношением между объективными возможностями деятельности (актора) и достигнутым де факто уровнем зрелости субъекта, а также способностями субъекта, мотивацией, возможностями и знаниями, последовательностью в действиях и т.д.

Субъектами управленческого процесса чаще всего выступают официальные должностные лица, законодательные органы власти, исполнительная власть, административные службы, суды. Субъектами могут считаться также неофициальные участники управленческого процесса, такие, как группы интересов, политические партии, отдельные граждане. Официальными лицами считаются те, которые наделены властными полномочиями зани-

маться формированием управления. Представители законодательной и исполнительной власти, администраторы и судьи выполняют важные функции в управленческом процессе. Субъекты управления отличаются друг от друга по уровню и масштабам деятельности. Так, выделяют управленцев высшего эшелона власти и ординарных управленческих деятелей. Первые обладают прямыми конституционными полномочиями для своей деятельности, вторые должны получать властные полномочия от звеньев высшего эшелона. К высшему эшелону относятся члены парламента, кабинета министров, верховного суда и т.д. Ординарными управленцами считаются работники административных служб.

Органы законодательной власти как субъекты управления занимаются решением важнейших проблем законотворчества и формирования управления. Законодательные органы Республики Беларусь обладают в полной мере независимыми властными полномочиями. Постоянные комиссии Парламента обладают полномочиями высшей инстанции по отношению к другим законодателям. Такие сферы управления, как права человека, социальная и другие в значительной мере формируются Парламентом.

Что касается роли исполнительной власти в Республике Беларусь, то она существенно зависит от лидерства президентской власти в области формирования управления и в сфере исполнения решений.

Административные службы во всем мире характеризуются некоторыми постоянными характеристиками, такими, как наличие многочисленного аппарата и его размеры, сложность в управлении, иерархичность организации, уровень автономии. Общим положением управленческих наук является тезис о том, что административные службы являются более или менее автоматическими проводниками управленческих решений, вырабатываемых административными службами правительства. Вряд ли подлежит сомнению аксиома о том, что управление и админи-

страция тесно связаны, и то, что административные службы включены в управленческий процесс. В таком смысле управлением можно назвать то, что правительство реально делает в таких конкретных сферах, как финансы, транспорт, культура, социальное обеспечение. Администрация способна ускорять либо задерживать проведение законов и реализацию управленческих решений. Сложность управленческих проблем, решаемых современными демократическими государствами, приводит к тому, что из-за недостатка времени у Законодателя иногда руководящие функции власти, иначе говоря «управление делами», передаются административным службам.

Важным субъектом управленческого процесса, участвующим в принятии управленческих решений, является суд. Суды играют большую роль в формировании управления. Они влияют на характер и содержание управления посредством применения инструментов юридического пересмотра и законодательного толкования принятых управленческих решений. Основой юридического пересмотра управленческих решений являются полномочия судов определять конституционность действий законодательных и исполнительных органов. Суд использует свои права пересмотра управленческих решений весьма экономно, и его решения эффективны. Парламент может не решиться на те или иные действия, если существуют опасения, что такие действия будут признаны неконституционными. Суды играют все большую роль в формировании управления. Они все чаще обращают внимание не только на то, что правительство не должно делать, но и указывают на то, что правительство должно делать, чтобы выполнить свои конституционные обязательства. В таких странах, как Канада, Австрия, Германия суды имеют практику в области политической юриспруденции, но все же их влияние на управление гораздо меньше, чем в США. В развивающихся странах суды не имеют сколь-нибудь значительного влияния на политику.

Наряду с официальными организациями и институтами в управленческом процессе принимают участие многие другие субъекты, такие, как группы интересов, политические партии и движения, отдельные личности. Их можно квалифицировать как неофициальных участников, потому что несмотря на их важную роль в различных ситуациях они не обладают легальными властными полномочиями участвовать в процессе принятия управленческих решений в государственной системе.

Микроуправление включает действия индивидов, групп и сообществ, нацеленных на обеспечение поддержки либо со стороны лиц, принимающих ответственные решения, либо со стороны правительства. Подсистема управления – это сферы деятельности людей, регулируемые в определенных пределах. Это то, что можно назвать частными видами управления, как-то: проблемы железнодорожного и автотранспорта, жилищного строительства, ремонта дорожных покрытий. Макроуправление имеет место на уровне высших официальных должностных лиц, лидеров парламента и правительства.

Главными действующими лицами макроуправления являются: Президент, лидеры парламентских фракций, высшие должностные лица государства и т.д. Бывает, что важными участниками макроуправления становятся журналисты, общественные деятели, выдающиеся ораторы. Круг участников макроуправления может быть достаточно широким. Этот уровень управления привлекает самое большое внимание исследователей управленческого процесса, так как он является наиболее заметным, значимым, а также действенным и эффективным.

Законодатели также вовлечены в процесс выработки управленческих предложений. Получая информацию во время слушания дел в Парламенте или в процессе парламентских расследований, они формулируют предложения по предлагаемому курсу действий. Группы интересов также часто играют важную роль в



формировании управления, выступая с предложениями для законодателей. Группы управленцев часто подключаются к подготовке законопроектов. В целом из вышеперечисленных источников и формируются альтернативные предложения для принятия решений по конкретным проблемам. Подключение? как официальных лиц, так и представителей частных интересов к компромиссному решению является характерной чертой формирования управления в демократических странах.

Итак, формулирование проблем управления на практике тесно связано со стадией принятия решений в управленческом процессе. Управленческие решения включают действия тех или иных официальных лиц или организаций, связанные с получением поддержки для предлагаемых программ и предложений, либо с отказом от тех или иных альтернатив. В позитивном смысле они включают такие формы, как принятие законодательных актов или постановлений исполнительных органов. Здесь уместно вспомнить различие между управленческими решениями, определяющими содержание общественного управления, и обычными решениями, которые обеспечивают каждодневное управление. Более того, управленческое решение является обычно кульминацией различных решений, рутинных и не совсем рутинных, принимаемых в ходе управленческого процесса.

В анализе процесса принятия решений необходимо принимать в расчет такие факторы, как: критерии решений; типы принятия решений; создание большинства в парламенте; президентские решения и дифференциализм (incrementalism). Рассмотрим критерии решений. Принятие решений может рассматриваться как индивидуальный или как коллективный процесс. В первом случае речь идет о критериях, которые применяет конкретное лицо при выборе решений. Во втором случае речь идет о процессах создания большинства для получения одобрения или об иных формах достижения решений.

Индивидуальный выбор, конечно, делается обычно с учетом интересов других лиц, вовлеченных в ситуацию принятия решений и их вероятного поведения и реакций.

Для того чтобы получить наиболее полное представление о процессе принятия решений, необходимо рассматривать его не только как индивидуальный, но и как коллективный процесс. С этой целью рассмотрим наиболее характерные методы принятия коллективных решений, такие, как сделка, убеждение и приказание.

Сделка – это наиболее распространенный стиль принятия решений в демократических странах. Сделка может быть определена как процесс, в котором два или более участника, наделенные властью либо полномочиями принимать решения, приспособливают свои, по крайней мере, частично не совпадающие цели для того, чтобы сформулировать курс действий, который не является идеальным, но достаточно приемлемым для участников. Сделка включает переговоры типа «ты мне – я тебе» и компромисс для достижения взаимоприемлемых позиций. Сделка может носить как ясный, точно выраженный характер (эксплицитный), так и подразумеваемый (имплицитный характер).

Двумя наиболее общими формами сделок являются «взаимные услуги» и компромисс. «Услуги» обычно включают открытый взаимный обмен поддержкой по двум различным вопросам управленческой повестки. Это – превалирующая форма сделки, потому что не каждый пункт повестки интересует лидеров в равной степени.

Компромисс обычно включает в себя эксплицитные сделки, касающиеся конкретных проблем, когда обсуждается и взвешивается большая или меньшая цена уступок. Участники сделки в таких случаях рассуждают: «половина булки лучше, чем ничего» – и стремятся приспособить, в какой-то степени сблизить позиции, в чем-то уступить для достижения соглашения.

Убеждение. Попытки уверять других в правильности своих позиций и принимать их как свои собственные подразумевают такой стиль принятия решений, как «убеждение». В отличие от управленческой сделки сторонник «уговаривания» стремится получить поддержку без изменения собственных позиций. Такие попытки строятся на основе преувеличения достоинств своей позиции или возможных выгод, которые получают договаривающиеся стороны в результате достижения соглашения. Сторонник убеждений (уговора) стремится побуждать к действию других по принципу «делай так, как я».

Итак, управленческая сделка подразумевает соглашение равных сторон. Существует также «приказной стиль», который включает иерархические отношения субординации среди вышестоящих и нижестоящих. Приказание есть способность вышестоящих начальников принимать решения в пределах их компетенции по отношению к нижестоящим. Начальники могут применять различные санкции по отношению к подчиненным в виде поощрений или наказаний, хотя чаще используются наказания как метод усиления ответственности за выполнение решений. Подчиненные, которые с готовностью выполняют распоряжения начальников, могут рассчитывать на их расположение либо продвижение по службе. Те, кто не выполняет распоряжений, не могут рассчитывать на благосклонность начальства и могут быть понижены в должности либо уволены.

На практике управленческая сделка, убеждение и приказания часто переплетаются в конкретной ситуации, требующей решения.

Фактором исключительной важности в принятии решений является президентство. Независимо от его роли в законодательном процессе Президент может рассматриваться как самостоятельная управленческая величина, принимающая полномочные решения. В сфере внешней политики Республики Беларусь большинство предложений являются продуктом президентской дея-

тельности, основывающейся на его конституционной власти и широких законодательных полномочиях. Следует отметить, что трудно провести разграничительные линии между формулированием, принятием и администрированием управленческих решений. Президент вправе принимать любое решение из имеющихся альтернатив на свое усмотрение, объединяя в один прием все указанные фазы принятия решений.

Одним из наиболее оптимальных типов принятия решений является дифференциализм (incrementalism). Термин «дифференциализм» используется для обозначения процесса принятия решений, отличающегося в незначительной степени (маргинально) от предыдущих решений. Нередко дифференциальная теория подается как в предписывающем, так и в описательном качестве, которое подразумевает, что этот путь принятия решений действительно таков, каким он должен быть на самом деле. В действительности, если недифференциальные решения можно определить как те, которые в острой форме отличаются от предыдущих решений или требуют значительных изменений в большую или меньшую сторону, тогда можно сказать, что в прошлые десятилетия было совсем немного недифференциальных и фундаментальных управленческих решений.

Дифференциализм является весьма полезной теоретической основой для принятия аналитических решений. Но необходимо признать, что процесс принятия решений включает как фундаментальные, так и дифференциальные решения. Вряд ли следует присваивать дифференциализму свойства предписывающего или рационального характера, учитывая существующее положение вещей в процессе принятия решений.

Четвертая стадия процесса политического управления называется «реализация (инструментализация) управленческих решений».

В действительности очень трудно, если не невозможно, провести резкую границу между принятием управленческого реше-

ния и его исполнением, так же как и трудно различить стадии формулирования и принятия решений. Видимо, справедлив афоризм о том, что проведение в жизнь политики зависит от того, как она проадминистрирована, а администрирование зависит от того, насколько продуманной является политика. Неразрывность управленческого процесса можно образно сравнить с тканью без шва. Эта особенность довольно часто упоминается в научных дискуссиях.

Рассмотрим следующие аспекты инструментаризации управления: субъекты инструментаризации, сущность административного процесса, согласие в управлении и влияние инструментаризации на содержание управления.

В современных управленческих системах государственное управление проводится в жизнь, инструментируется посредством сложной системы административных служб. Эти службы выполняют наибольшую часть работы правительства и, таким образом, влияют на граждан более прямо и непосредственно, чем иные правительственные институты.

Классической особенностью литературы по общественно-государственному управлению (public administration) является утверждение, что управление и администрирование – это отдельные, различающиеся между собой сферы деятельности. Управление связано с формулированием воли государства и проводится в жизнь (управляется) «управленческими отраслями» правительства, такими, как органы законодательной и исполнительной власти. Администрирование, с другой стороны, связано с инструментированием, выполнением воли государства и с достижением эффекта более или менее автоматического выполнения решений управленческих центров.

В то время как административные службы являются первичными исполнителями государственного управления, многие другие акторы также вовлекаются в этот процесс. В процесс принятия решений вовлечены законодательные органы, суды, груп-

пы интересов, общественные организации. Они могут быть также непосредственно вовлечены в управленческое инструментирование или действовать опосредованно, влияя со стороны на административные службы, а иногда и так, и иначе одновременно.

Какова же роль законодательных органов Республики Беларусь в администрировании управления? Парламент может влиять на администрирование различными путями. Чем более детализированное законодательство прошло через парламент, тем меньшей свободой действий располагают административные службы. Соответствующий комитет зачастую сопровождает законопроект предложениями по поводу того, каким образом данное законодательство должно быть инструментировано. Данные предложения не имеют законодательной силы, но они могут быть проигнорированы администраторами только под страхом наказания. Законодательные органы и соответствующие комитеты часто стремятся влиять на службы, находящиеся в пределах их компетенции. Утверждение парламента требуется при назначении на многие высшие административные посты во многих странах; и эта практика может использоваться как рычаг управленческого влияния. Парламентское вето также служит важным инструментом, позволяющим парламенту и его комитетам влиять достаточно эффективно на административное управление на конкретных направлениях. Некоторые законы проводятся в жизнь главным образом через судебные процедуры и действия. Применение законов, связанных с уголовными преступлениями, – наиболее характерный пример. В Республике Беларусь наиболее важные дела рассматриваются Конституционным Судом.

Законы наделяют административные службы легальными полномочиями предпринимать действия и решения по конкретным делам. Насколько же эффективны действия служб, чем они в действительности занимаются, зависят ли от управленческого контекста, в котором они оперируют, и какую управленческую поддержку они имеют? Существуют значительные различия в

том, как службы распоряжаются своей свободой действий, и как они выполняют свои программы.

Управленческое и социальное окружение, в котором действуют службы, часто оказывает большое влияние на их действия. Эти внешние силы воздействия включают относящиеся к делу законы, правила, постановления, принятые процедуры, концепции правил игры; начальников исполнительных органов; систему парламентского надзора; суды, иные административные службы, иные формы управления; группы интересов; политические партии, средства массовой коммуникации.

Существуют службы, функции которых либо частично совпадают, либо соперничают в выполнении правительственных заданий. Помимо правительства существуют различные региональные и местные органы управления, которые оказывают влияние на решения государственных административных служб. Силы, которые сосредоточены в окружении служб, формируют «клиентелу» служб, имеющую интересы к администратору.

Клиентела служб – это весьма важная часть их окружения. Многие службы получают большую выгоду от наличия активной клиентуры. Так, Министерство образования Республики Беларусь имеет ряд общественных центров, таких, как Ассоциация содействия Юнеско и т.д. Министерство здравоохранения имеет существенную поддержку своей деятельности со стороны многочисленных благотворительных фондов типа фондов помощи малоимущим. Потребители товаров – это самая многочисленная группа населения, но именно вследствие своей слабой организованности и недостатка осознания своих интересов она оказывает слабую поддержку службам, занимающимся контролем за качеством продукции и их распределением. И если в Республике Беларусь порой отсутствует надлежащий контроль за качеством товаров, то это не в последнюю очередь зависит от неразвитости общественного контроля в этой сфере, с одной стороны, и от не заинтересованности в таком контроле со стороны предприятий, зани-

мающихся изготовлением и сбытом некачественной продукции. Некоторые службы имеют слабо привилегированную или не имеют никакой клиентелы. Так, службы социального обеспечения, имеющие в качестве клиентелы малоимущие слои, вряд ли могут рассчитывать на мощную поддержку со стороны этих категорий населения.

После завершения стадии законодательного принятия управленческого решения начинается этап инструментаризации управленческих решений. Всестороннее изучение процесса управленческой деятельности должно быть связано не только с обстоятельствами, приводящими к принятию решений, но и с тем, что сделано для того, чтобы инструментировать это решение и убедиться, что согласие в управлении между теми, кто принимает решения, и теми, кому адресованы эти решения, достигнуто.

Итак, все виды управления содержат элементы контроля исполнения решений. К числу таких техник относятся непринудительные формы действий, инспекции, лицензирование, займы, субсидии и пособия, контракты, правительственные расходы, налоговая политика, директивная власть, неформальные процедуры, санкции.

Пятой стадией процесса политического управления является стадия оценки политики. Существует несколько вариантов типологии управленческой оценки.

Первый вариант оценки – это оценка как функциональная деятельность. Управленцы и администраторы всегда руководствуются критериями выгоды, результативности конкретных программ и проектов. Многие из этих критериев оценок складываются на базе личных эмоций, впечатлений, интересов, всевозможных вариантов идеологических критериев, а также многих других. Так, одни критерии основываются на партийных интересах, другие состоят из разного рода фрагментарных, ординарных, рутинных и даже заурядных критериев.



Другой вариант управленческих оценок возникает при инструментировании конкретных программ и направлений управления. Оценка возникает при ответе на вопрос типа: является ли программа пригодной для реализации? Какова реальная стоимость реализации программы? Кто получит наибольшую выгоду от реализации программы и в каком виде? Какого рода легальный инструментарий необходим для достижения целей управления? Какого рода критерии могут помочь в оценке социальной значимости намеченных программ?

Третий вариант оценки управления, относительно новый в научном инструментарии, который получает все большее применение органами управления, – это «систематическая, объективная оценка».

Систематическая оценка позволяет своевременно оценивать общественные нужды и запросы. Критериями служат следующие вопросы. Насколько объективно управление? Какова его выгода и стоимость? Кто находится в числе получателей дивидендов управления? Каковы будут результаты, если данное управление не будет реализовано? Систематическая оценка создает возможности аналитикам-оценщикам своевременно предоставлять политическим деятелям материал для правильного анализа управленческой обстановки, своевременно корректировать текущее управление и определять перспективы.

Прямая стоимость (цена) управления является еще одним элементом оценки. Определить в денежном выражении стоимость конкретных программ довольно легко, особенно в тех случаях, когда правительством выделяется определенная сумма, требуемая для реализации данной программы. Часто заранее известно, какой процент национального продукта либо бюджета выделяется для реализации тех или иных программ. Другие виды стоимости управления более трудны для подсчета, такие, как затраты на контроль за загрязнением среды или потери государства вследствие загрязнения окружающей среды.

Управление может иметь косвенную стоимость, с точки зрения ее последствий для общества или отдельных категорий граждан. Такие стоимости в управленческой оценке часто не рассматриваются, так как они не имеют количественных измерений. Например, как измерить последствия социального раскола или дестабилизации общества? Чем измерить ущерб США во вьетнамской войне или потери бывшего СССР и каждой республики в афганской войне?

Оценка управления становится еще более сложной, когда ее эффекты носят символический (неосязаемый) характер. Символические результаты, по мнению Г. Алмонда и Г. Пауэлла, включают утверждение ценностей элитами, заявления политиков или намерения политических лидеров. Символические результаты управления не продуцируют реальных изменений в сложившейся обстановке. Жизнь людей не становится лучше от заверений высоких должностных лиц о движении к обществу изобилия, однако, даже пропаганда, далекая от реального управления, может влиять на эмоциональную сферу и приносить удовлетворение многим людям.

Существует также множество вариантов управленческой оценки вне правительства. В их числе средства массовой информации, университетские исследовательские центры, частные исследовательские организации, группы организованных интересов.

Немаловажным фактором оценки управления также является форма, посредством которой распределяются стоимость и выгоды управления. Стоимости и выгоды общественных программ могут рассматриваться в широком либо узком смысле. Если речь идет о социальной обеспеченности граждан, то как выгоды, так и стоимости могут быть распределены широко. Законы, регулирующие взаимоотношения между производителями автомобилей и дилерами, включают узкое распределение затрат и выгод. Ограниченные затраты – широкие выгоды и большие затраты – малые

выгоды являются другими возможными моделями управления. Затраты и выгоды управления, если это можно так назвать, могут быть или материальными, или символическими.

Одним из качественных критериев оценки управления может служить такой критерий, как «большие выгоды и большие затраты». Общественные программы, которые требуют значительных затрат, – это социальное обеспечение, строительство больших магистралей, защита от пожаров, государственное образование, национальная безопасность и другие. Утверждение программ в данных областях обычно не встречает большого сопротивления. Например, ни у кого не вызывает сомнений общественная польза укрепления национальной безопасности. В то же время точно измерить выгоды от ее укрепления вряд ли возможно.

Следующий критерий оценки управления – это «большие выгоды и небольшие затраты». Некоторые общественные программы предусматривают значительные выгоды для большого числа граждан, в то время как затраты на их реализацию снижаются по мере справедливого распределения стоимостей среди заинтересованных групп общества. Иллюстрацией является контроль за загрязнением окружающей среды, контроль безопасности движения, контроль качества продуктов питания, регулирование сферы коммунальных услуг, контроль безопасности труда на предприятиях.

Следующий критерий оценки – это «малая выгода и большие затраты». Некоторые программы охотно воспринимаются заинтересованными группами. Под эту категорию подпадают льготы ветеранам, сельскохозяйственные субсидии, добровольные пожертвования организаций и частных лиц, льготное налогообложение. Стоимость этих программ, т.е. затраты на их реализацию, складывается из высоких налогов или цен на товары и услуги, которыми облагается все население. Группы, получающие выгоду от реализации этих управлений, активно действуют в

их поддержку. Такие группы ищут и зачастую находят поддержку на правительственном уровне. Противникам принятия подобных программ, например, помощи инвалидам, довольно трудно организовать кампанию против их реализации.

Еще один критерий оценки управления – это «малые выгоды и малые затраты». Те общественные программы, которые обеспечивают явное преимущество в сфере распределения выгод, льгот и привилегий одним группам по сравнению с другими, в своей основе имеют тенденцию к воспроизводству конфликтов между этими группами. Например, политика поддержки предпринимателей большого бизнеса может встретить сопротивление со стороны профсоюзов и рабочих государственных предприятий.

Конечно, выделенные здесь четыре управленческие категории, базирующиеся на распределении затрат и выгод, являются довольно приблизительными. Очевидно, что все возможные варианты оценки управления не могут быть помещены в указанные рамки.

Важнейшими формами управленческой оценки являются парламентский надзор, систематическая правительственная оценка. Вне правительства в управленческой оценке участвуют средства массовой информации, группы давления, группы организованных интересов, частные исследовательские центры.

### ***Контрольные вопросы к теме 5***

1. Какова сущность системного подхода к исследованию управленческих процессов?
2. Какие современные теории применяются к исследованию процесса политического управления? В чем их суть?
3. Какова структура управления политическим процессом?
4. Какие общественные и политические институты являются субъектами управления политическим процессом?
5. Что является предметом первой стадии процесса политического управления?

6. Какова роль и компетенция политико-административных институтов на третьей стадии управления политическим процессом?

7. В чем заключается стадия выдвижения политических проблем на «авансцену политики»?

8. Какие вы знаете методы принятия управленческих решений?

9. Какие типы оценки применяются при исследовании управления политическим процессом?

10. Каковы критерии оценки управления?

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ахрименко А.С. Политическое прогнозирование на российском фоне // Политические науки, 1999, № 1, С. 20-32.
2. Бачлер Д., Оценка региональной политики в ЕС // Проект Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии».
3. Бестужев-Лада И.В. Социальное прогнозирование. – М., 2001.
4. Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля. Пер. с фр. / Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1999. С. 125 – 166.
5. Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис, 2003, № 1, С. 159-170 (часть I); № 2, с. 164-173 (часть II).
6. Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления разработки // Полис, 2004, № 1. С. 154-168.
7. Дегтярев А.А. Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Полис, 2002, № 2, С. 113-125.
8. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. – М.: Логос, 2002.
9. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. – М., 2004.
10. Мангейм Д. Б., Рич Р. К.: Политология. Методы исследования / Изд-во «Весь мир», М.: 1997
11. Общая и прикладная политология: Учебное пособие. / Под общей редакцией В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997.

12. Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов. – М.: Логос, 2001.
13. Решетников С.В. Теория процесса принятия управленческих решений / Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь 2003., с. 152.
14. Решетников С.В., Антанович Н.А. Методология и методы анализа государственной политики и управления / Минск, ИСПИ 2001, с. 72.
15. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. – М., 1993.
16. Симонов К. В.: Политический анализ / Логос, М.: 2002
17. Сморгун Л.В. Современная сравнительная политология. – М.: РОССПЭН, 2002. Гл. 4 «Политические сети и сравнительная политология», С. 95-113.
18. Тихомиров В.Б. «Профессионализм политолога: анализ, принятие решений, управление событиями» // Социально-политический журнал, 1993, №3, С.123 – 128.
19. Хогвуд Б., Ганн Л. Политическое прогнозирование // Вестник московского университета. Серия «Социально-политические исследования», 1994, №6, С. 51-63.
20. Цыгичко В.И. Основы прогнозирования систем. – М.: ФиС, 1986.

## ТЕМА 6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

### ЛЕКЦИЯ 6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

#### Основные понятия:

политическое управление; система политического управления; функция управления; управленческие решения; технология поддержки принятия решений; политическая технология; классификация решений; фазы управленческого процесса; политический анализ; ситуационный анализ; политический прогноз; система поддержки принятия решений; информационно-аналитический процесс; ситуационно-аналитический центр; политико-технологический инновационный процесс; политический технолог.

### ТЕХНОЛОГИИ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

Термин «технология» (наука о мастерстве) относится к ряду многозначных; в переводе с греческого «*techne*» означает искусство, мастерство, умение, а «*logos*» – понятие, учение, знание.

**Политическую технологию** как разновидность социальной можно определить как:

- **науку**, область знания о рационализации, «тиражировании» многократно повторяемой, но не рутинной деятельности, о способах и процедурах её оптимизации в условиях нарастающей динамики политических процессов;
- **способ осуществления политической деятельности** путём её стандартизации, расчленения на процедуры, операции, этапы и фазы для организации работы по оптимальному алгоритму, выверенной схеме, технологической карте, реализующих адаптивный саморазвивающийся проект или модель устойчивого политического процесса.



**Политические технологии – это приёмы, способы, операции, процедуры реализации функций политической системы, определяющие эффективность политического процесса, устойчивость политической системы [10].**

Различают следующие виды политических технологий: нормативные и девиантные, явные и теневые, **инновационные** и традиционные, тиражируемые и уникальные, «жёсткие» и адаптивные, региональные и глобальные [11, с.425]. Можно выделить параллельные, последовательные и комбинированные, а также специальные, специализированные и универсальные политические технологии.

На практике наиболее часто реализуются следующие политические технологии:

- маркетинговые технологии;
- коммуникационные технологии;
- технологии регулирования и разрешения конфликтов;
- технологии ведения переговоров;
- технологии формирования имиджа;
- технологии лоббирования;
- избирательные технологии;
- технологии политического прогнозирования;
- технологии политического **консультирования и поддержки принятия решений.**

Особое место среди технологий в системе государственного управления занимают инновационные **политические технологии принятия решений.** Технологии принятия решений непременно присутствуют при реализации всех политических технологий, являясь их **системообразующим элементом**, необходимым условием эффективности **политико-технологического инновационного процесса.**

Решения, разрабатываемые в высших органах управления, являются уникальными *стратегическими, многоцелевыми, твор-*

ческими, компромиссными. Они принимаются в *конфликтно-конкурентных условиях неопределенности и риска* при наличии противоречивых критериев выбора.

Качество, «конкурентоспособность» подобных решений на внешнем и внутривнутриполитическом рынке Республики Беларусь во многом определяются эффективностью прикладного политического анализа (ППА), осуществляемого информационно-аналитическими структурами [4].

В настоящей таблице приведена классификация управленческих решений.

Критерий	Класс решений
По важности цели и длительности действия управленческого решения	1) стратегические; 2) тактические; 3) оперативные.
По количеству целей управления	1) одноцелевые; 2) многоцелевые.
По степени определенности информации о целях, проблемах, ограничениях, критериях, последствиях	1) решения, принимаемые в условиях определенности; 2) решения, принимаемые в условиях вероятной определенности; 3) решения, принимаемые в условиях неопределенности.
По порядку разрешения подведомственных вопросов в процедуре принятия решения	1) индивидуальные; 2) коллегиальные.
По степени повторяемости	1) рутинные; 2) периодические; 3) уникальные; 4) творческие.

Критерий	Класс решений
По стилю принятия управленческих решений	1) уравновешенные решения; 2) импульсивные решения; 3) инертные решения; 4) рискованные решения.
По характеру компетенции органов, издающих акты государственного управления	1) акты общего управления, издаваемые Президентом Республики Беларусь, Правительством, исполнительными комитетами; 2) акты межотраслевого управления; 3) акты отраслевого управления.
По юридическим свойствам правовых актов государственного управления	1) нормативные акты, рассчитанные на многократное применение; 2) административные акты, которые не содержат норм права и являются актами применения норм права к конкретным обстоятельствам.

В таблице представлены **отличия характерных признаков** стратегических и тактических управленческих решений.

#### **Влияние типа решения на его характерные признаки**

Характерные признаки	Стратегические	Тактические
Структурированность	<i>Слабо структурированы</i>	Структурированы
Число целей	<i>Многоцелевые</i>	Одноцелевые
Количественная определенность	<i>Качественные</i>	Качественно-количественные
Основа принятия	<i>Часто – интуиция</i>	Интуиция, опыт, анализ

Разработка и реализация стратегических решений в неопределённой, сложной и динамичной ситуации требует от управленца умения *пользоваться властью в среде небюрократического типа организационной культуры, создавать гибкие, адаптивные организационные структуры.*

**Особенности личности, принимающей решения,** должны принимать во внимание структуры, осуществляющие их информационно-аналитическое обеспечение разработки, заинтересованные как в качестве прикладного политического анализа, так и его востребованности.

В технологиях поддержки принятия политического решения важно проработать все основные фазы управленческого процесса. Их можно представить формулой:

$$\langle P, T, R, PPA_f, Z_i, O_j, LPR, A_k, K, UR_{opt}, PL_m \rangle,$$

где  $P$  –типология проблемной ситуации;

$T$  – требования к управленческим решениям, критерий качества управления;

$R$  – ресурсы, необходимые для принятия решений;

$PPA_f$  –методы, модели и технологии прикладного политического анализа ;

$Z_i$  –система целей;

$O_j$  – множество ограничений;

$LPR$  –психологический тип, административный стиль, амплуа лица, принимающего решения;

$A_k$  – множество сопоставимых альтернатив;

$K$  – критерий выбора альтернативы;

$UR_{opt}$  – наилучшее управленческое решение;

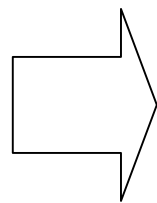
$PL_m$  –планы и методы организации их исполнения.

Решения, разрабатываемые в высших органах государственного управления Республики Беларусь, являются уникальными *стратегическими, многоцелевыми, творческими, компромиссными, принимаемыми в конфликтно-конкурентных условиях неопределенности, риска* при наличии многих противоречивых критериев выбора.

Технология подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений иллюстрируется рис.6.1.

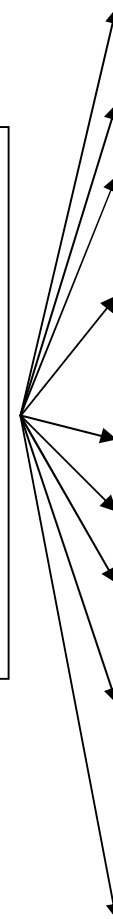
### Методы, модели и приемы

- Теория вероятностей;
- Математическая статистика;
- Теория статистических решений;
- Теория автоматического управления;
- Теория информации;
- Линейное программирование;
- Нелинейное программирование;
- Теория массового обслуживания;
- Теория графов;
- Системотехника;
- Теория автоматов;
- Теория алгоритмов;
- Общая теория систем;
- Теория игр;
- Модели управления запасами;
- Кибернетические методы;
- Методы сетевого планирования;
- Теория организации;
- Функционально-стоимостный анализ;
- SWOT – анализ;
- Многофакторный анализ;
- Индексный метод, балансовый метод;
- Причинно-следственных диаграмм;
- Диаграммы зависимостей;
- Наблюдения, опросы, эксперимент;
- Методы экспертных оценок («мозговой шторм», «Дельфи», Гордона и т.п.);
- Ивент-анализ;
- Контент-анализ;
- Когнитивное картирование;
- Морфологический анализ;
- Методы сценариев;
- Метод анализа иерархий и т.д.



### Стадии стандартного информационно-аналитического процесса

- Планирование информации.
- Сбор информации.
- Обработка информации.
- Анализ информации.
- Обоснование информации.
- Проверка информации.
- Накопление информации.
- Хранение информации.
- Актуализация информации.
- Предоставление информации.



### Фазы (этапы) и шаги процесса разработки УР

*1.Фаза (этап) подготовки решений* содержит следующие *шаги*.

- Формирование команды для подготовки решения.
- Диагностика ситуации.
- Разработка и обоснование системы целей.
- Определение проблемы.
- Анализ проблемы.
- Формулировка критериев и ограничений, уточнение цели и выбор критерия качества управления.
- Выдвижение реалистичных альтернатив, обеспечение их сопоставимости.
- Анализ альтернатив.
- Оценка альтернатив и последствий.

*2.Фаза (этап) принятия решений* включает следующие *шаги*.

- Выбор приемлемой альтернативы.
- Принятие решения руководителем.
- Конкретизация решения, его дезагрегирование для более низких уровней управления.
- Доведение решений до исполнителей.
- Принятие решения исполнителем.
- Разработка плана действий.
- Экспериментальная проверка.
- Уточнение, согласование, корректировка и утверждение принятых решений.

*3.Фаза (этап) реализации решения* охватывает следующие *шаги*.

- Организация исполнения решений.
- Определение результатов и последствий.
- Организация обратной связи с исполнителями и ЛППР.
- Оптимизация управленческого цикла

Рис. 6.1. Содержание процедур прикладного политического анализа в процессе разработки управляющего решения

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Процедуры прикладного политического анализа органически «встроены» в управленческий процесс на этапах подготовки и принятия управленческих решений. *Каждый шаг* фаз (этапов) подготовки, принятия и реализации УР в рамках базового алгоритма включает ряд *стадий стандартного информационно-аналитического процесса*: планирование, сбор, обработка, анализ, обоснование, проверка, накопление, хранение, актуализация, предоставление информации участникам процесса разработки решений. Реализация стадий этого стандартного информационного процесса может осуществляться с помощью весьма *богатого инструментария* различных методов, моделей и приёмов.

Методы, модели и приёмы подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений имеют явно выраженный *междисциплинарный характер*, не ограничиваются рамками дисциплин социально-политического, правового или экономического циклов и не могут не включать, например, системный анализ, математические модели и методы, компьютерные технологии в управлении, теорию государственного управления, теорию автоматического управления, теорию организации, стратегический менеджмент, управление персоналом и т.п. В то же время, прикладное политико-управленческое знание не должно быть эклектичным соединением эмпирических выводов этих дисциплин, *необходим их технологический синтез в единую систему*. В практике государственного управления нередки случаи, когда этапы разработки управленческих решений выполняются специалистами *с различными инструментарием и системой ценностей*. В процессе подготовки и принятия решений приходится *взаимодействовать* нескольким органам управления, организовывать межведомственные рабочие группы и комиссии, что требует строгой

регламентации информационного обмена в рамках многоэтапных итерационных процедур.

Лицо, принимающее сложные многоцелевые стратегические решения, может использовать для их подготовки *несколько альтернативных информационно-аналитических государственных и негосударственных структур*, организовать своеобразный «тендер», использовать «коллективный разум» независимых экспертов или принять решение коллегиально. Выбор окончательного решения может производиться с учетом *многих неформальных контактов личного и политического характера, переговоров и дискуссий*.

*Многофакторный анализ и политический прогноз развития ситуации* адекватными методами позволяет выяснить причины возникновения проблемы. Это предполагает моделирование сценариев развития событий, в том числе с использованием *методов нечеткой логики*, выявление устойчивых взаимосвязей, анализ ситуации в многомерном пространстве социально-политических координат, визуализацию больших объемов «отжатой» информации, синтез образного пространства, демонстрацию ситуаций в многоэкранном режиме с динамическими сюжетами и звуковым сопровождением при организации коллективной работы экспертов.

*Точная формулировка проблемы* осуществляется с учетом накладываемых ограничений, классификации, структурирования, ранжирования, декомпозиции проблемы, предусматривает работу на «упреждение», когда устанавливаются взаимосвязи с другими проблемами, обосновываются и создаются формализованные модели проблемной ситуации в статике и динамике с использованием графических (логических) и математических методов.

Воображение, кругозор, способность и готовность выявлять взаимосвязи предварительно не связанных объектов и результа-

тов содействуют *творческому поведению* при генерировании альтернатив.

Особое место в процедурах прикладного политического анализа занимает ситуационный анализ.

Упрощенный вариант классификации видов ситуационного анализа представлен на рис.6.2.



Рис. 6.2. Классификация прикладного ситуационного анализа

По способу *сегментации политической ситуации* различают:

- *институциональный анализ*, когда в качестве сегментов выступают основные политические институты (президент, парламент, правительство, политические партии, международные организации и т.п.);
- *групповой анализ*, при осуществлении которого вычленяют неинституционализированные объединения (сплоченные номенклатурно-политические группировки, формально не имеющие юридического статуса, которые стараются не афишировать свою деятельность).

По *степени полноты анализа* политической ситуации и количеству анализируемых факторов:



- *полный ситуационный анализ*, когда выявлены и вовлечены в процедуры обработки все влиятельные номенклатурно-политические группировки и политические институты. Данный тип анализа под силу немногим аналитическим структурам в Республике Беларусь;

- *фрагментарный анализ*, при котором число факторов ограничивается спецификой проблемы, временными ограничениями, ресурсом конкретной информационно-аналитической структуры, полнотой располагаемой информации.

По степени связи с решением конкретной проблемы:

- *проблемный ситуационный анализ*, связанный с разрешением какой-либо проблемы;

- *диагностический анализ* направлен на выявление потенциальной проблемы, позволяет аналитикам «держать руку на пульсе» событий путем подготовки на регулярной основе различных *хорошо структурированных* информационных и аналитических материалов, справок и докладов, содержание которых может быть в значительной степени формализовано.

Как показывает опыт, в рамках процедур прикладного политического анализа фрагментарный диагностический институциональный ситуационный анализ может весьма оперативно трансформироваться в *полный проблемный институционально-групповой тип* анализа. Особенность проблемного анализа – в постоянной смене решаемых задач, реконфигурации информационных потоков, в оперативном получении информации, в поддержании рабочих контактов с экспертами, в **укреплении самими аналитиками должной методической, технологической, технической и организационной формы.**

*Прогностика* – это научная дисциплина, изучающая общие принципы и методы прогнозирования развития объектов любой

природы, а также закономерности процесса разработки прогнозов. Прогностика находится в стадии становления, непрерывно развивается, уточняется и совершенствуется, заимствуя многое из смежных областей (математики, кибернетики, экономики, теории информации и т. д.). Приведем упрощенный вариант классификации видов прогнозов (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Классификация видов прогнозов

По *содержанию прогнозов* различают:

- поисковый или исследовательский прогноз, содержанием которого является определение возможных состояний объекта прогнозирования в будущем;
- нормативный или программный прогноз, содержанием которого является определение путей и сроков достижения возможных состояний объекта прогнозирования в будущем, принимаемых в качестве цели.

По *виду представления прогноза*:

- интервальный прогноз, результат которого представлен в виде доверительного интервала характеристики объекта прогнозирования для заданной вероятности осуществления прогноза;

- точечный прогноз, результат которого представлен в виде единственного значения характеристики объекта прогнозирования без указания доверительного интервала.

По *периоду упреждения* различают:

- оперативный прогноз с периодом упреждения до 1 месяца;
- краткосрочный прогноз с периодом упреждения до 1 года;
- среднесрочный прогноз с периодом упреждения до 5 лет;
- долгосрочный прогноз с периодом упреждения до 15 лет.

Таким образом, после четкой, однозначной формулировки задачи в рамках технологии подготовки, принятия и реализации политических решений представляется целесообразным *определение структурных характеристик и внутренних проблем анализа*. Блок-схема алгоритма определения структурных характеристик и внутренних проблем прикладного политического анализа в системе государственного управления представлена на рис. 6.4.

Прикладной политический анализ можно рассматривать как *специфическую политико – инженерную работу*, хотя четко проработанные схемы такого анализа отсутствуют и практикующие политологи в ходе накопления опыта эмпирически приходят к тем или иным технологиям проведения прикладного политического анализа. Политолог – практик становится *информационным технологом, конструктором управленческих решений, не всегда ассоциирующим себя членом лишь одной академической дисциплины*.



Рис. 6.4. Блок-схема алгоритма определения структурных характеристик и внутренних проблем прикладного политического анализа в системе государственного управления

Способность руководства разрабатывать эффективные *политические решения* в динамичной, сложной и неопределённой среде зависит от наличия специальных структур, осуществляющих качественный политико-управленческий анализ [4].

## ПРИЧИНЫ АКТУАЛИЗАЦИИ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА (ППА)

Провести ППА – значит *анализировать* систему государственного управления *адекватными методами* и выявлять соответствующие *структурно – функциональных принципы* государственного управления – существенные и устойчивые отношения, закономерности и взаимосвязи.

**Актуализация проблемы ППА** в системе государственного управления Республики Беларусь обусловлена *целым рядом причин, факторов и обстоятельств*:

1. Способность разрабатывать эффективные УР в *динамичной, сложной и неопределённой среде* зависит от наличия в государстве *специальных структур*, способных на высоком уровне осуществлять ППА, который должен предшествовать *интуитивному балансированию и политическим импровизациям*. Особую актуальность приобретают проблемы организации современных *высокотехнологичных информационно-аналитических и экспертных структур*, «встроенных» в контур государственного управления, непосредственно участвующих в той деятельности, которую они обслуживают.

2. Постоянный *диалог с обществом* и его политическими структурами, завоевание *активной политической поддержки населения*, оценка *динамики отношений с международными организациями* требуют проведения *ситуационного ППА* на весьма профессиональном уровне. Население страны становится всё более открытым к внешним информационным и политическим воздействиям в условиях, когда *стираются грани между внешней и внутренней политикой* Республики Беларусь, а *экономическое пространство Беларуси не ограничивается её территорией*.

3. Ряд независимых «мозговых» центров Беларуси, *способных проводить качественный ППА*, активно оппонирует власти, демонстрируя постоянные контакты с влиятельными зару-

бежными центрами, а цивилизованный *внутренний рынок консультирования в сфере ППА* находится в стадии развития.

4. Функционирование органов управления Беларуси осуществляется в *политически ориентированной среде*. Без проведения ППА, абстрагируясь от текущего контекста политических отношений и расклада политических сил, влияющих на формирование и проведение государственной политики, лицу, принимающему решения, невозможно чётко *сформулировать цели, принципы, методы, функции управления, проектировать организационные структуры и управлять персоналом*, выработать приемлемую форму взаимодействия с органами разработки курсов политики.

5. Стратегия предпринимаемых попыток реформирования управления значительно шире, чем простое совершенствование внутренних связей системы. Овладение государственными служащими навыками ППА поможет им *адаптироваться* к реальной политической и управленческой ситуации, позволит в определенной мере *оптимизировать отношения государственной службы и политической власти*.

6. Определенное *пересечение административной и политической деятельности* в условиях открытости структур государственного управления, формирования гражданского общества отнюдь не означает *политизацию государственного аппарата*. Нельзя отрицать фактов участия государственных служащих в подготовке *вариантов политических решений*, консультировании политиков.

### СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Заметим, что выработка управляющего решения в политически-ориентированной среде относится к классу открытых проблемных областей, когда заранее весьма затруднительно не толь-

ко детерминировать процесс решения управленческой задачи, но даже ее постановку.

К наиболее характерным **особенностям** открытых проблемных областей относятся :

- необходимость ситуационной корректировки целей, задач, информационных потребностей в условиях обработки постоянно обновляемого, большого объема информации, порой противоречивого характера;
- информационная открытость процесса управления, вариативность и трудность формализации задачи;
- уникальность каждого политико-управленческого решения, влияние на интеллектуальный процесс рефлексивных ожиданий;
- субъективность критериев оценки, наличие в процессах решения задач явных элементов интуитивного характера;
- влияние непредвиденных обстоятельств, воздействующих на управленческие процессы и приводящих к модификации намеченных планов и уже разработанных вариантов решений, к выходу за рамки стереотипного видения и необходимости рассмотрения маловероятных альтернативных решений;
- определенная непредсказуемость поведения объекта управления, требующая применения нетрадиционных методов обеспечения устойчивости системы управления изменениями.

Решение политико-управленческих задач в столь неопределенной среде в условиях риска невозможно вне **систем поддержки принятия решений (СППР)**, под которыми в дальнейшем будем понимать системы, обеспечивающие центр принятия решений необходимыми для него данными, знаниями, оценками, выводами и рекомендациями на базе современных **политических технологий**.

Ввиду уникальности политических решений в каждом конкретном случае необходимо вести речь о способности СППР ге-

нерировать и реализовывать на практике своего рода управленческие «ноу-хау» в рамках *политико-технологического инновационного процесса*.

В соответствии с Международными стандартами *инновация* определяется как конечный результат инновационной деятельности, воплотившийся в виде новых или усовершенствованных *продуктов*, внедренных на рынке, *технологических процессов*, используемых в практической деятельности, либо *подходов* к социальным услугам [14].

Для инноваций в равной мере важны *новизна*, *применимость* и *реализуемость*. Отсутствие любого из данных свойств негативно сказывается на инновационном процессе и эффективности государственного управления.

Инновационный процесс в политической среде, с одной стороны, напрямую обуславливается интеллектуальными, творческими и поведенческими *особенностями лиц, принимающих решения (ЛПР)*, а с другой – закономерностями развития самой *политической системы* и параметров ее функционирования. Политико-технологические инновации призваны повысить эффективность функционирования всей политической системы белорусского общества.

С этой точки зрения любая инновация, используемая в плане поддержки принятия управленческого решения, представляет интерес не столько сама по себе, сколько в логической связке «*политико-технологические инновации – государственное управление – политическая система*».

В качестве базового инструментария, наиболее полно отвечающего интересам ППА в системе государственного управления, целесообразно рассматривать системный и ситуационный подходы в их органическом единстве. Содержание *ситуационного анализа* [15] в наиболее общем виде демонстрируется рис.6.5.





Рис. 6.5. Содержание понятия «ситуационный анализ»

Специфика открытых проблемных областей предполагает в рамках ситуационного анализа широкое использование различных методов, приемов и моделей анализа, к примеру, теории игр, методов сценариев, анализа иерархий и т.п.

ППА как механизм поддержки принятия решений представляет собой *информационно-аналитический процесс* (ИАП), структура которого представлена на рис. 6.6.



Рис. 6.6. Структура информационно-аналитического процесса

Использование того или иного типа аналитических исследований обусловливается режимом работы СППР, потребностями ЛПР, типом принимаемых решений, фазой политического процесса, способами акторов артикулировать и агрегировать политические интересы, особенностями складывающейся на данный момент управленческой ситуации и многими другими факторами.

Как показывает практика, *эффективность мониторинга* в политически ориентированной среде определяется:

- глубиной структуризации проблемы, способностью определить конфигурацию влияющих факторов и характеризующих индикаторов (параметров);
- направленностью на достижение конкретной цели в рамках решения управленческих задач, при этом формулировка цели должна осуществляться с учётом её иерархии и как бы выходить за границы проблемной области;
- способностью выбрать определенный набор соизмеримых показателей для слежения за ситуацией в целях построения формализованной модели анализа данных и модели принятия решений;
- способностью специалистов применять средства визуализации результатов обработки и анализа информации (например, средств многомерного представления данных);
- неопределенностью временной выборки, что вынуждает в ряде случаев осуществлять объектный мониторинг.

*Оперативный режим* работы является наиболее характерным и специфичным для СППР. В данном случае предварительная подготовка исходных материалов сведена к минимуму, состав информации необходимой для обсуждения непредвиденно возникшей проблемы определяется уже в процессе обсуждения, а сам процесс принятия решения носит зачастую кумулятивный характер.

Необходимость в оперативном режиме работы может возникнуть и в процессе мониторинга и *инициируемых исследований*, когда выявляется определенная тенденция, позволяющая управлять процессом.

Эффективность реализации функций ППА в сложной и динамичной политической среде во многом определяется наличием в государстве специализированных экспертно-аналитических структур. В последнее время – в зависимости от уровня и сложности принимаемых решений – все более активно используется *политико-технологический* инструментарий *ситуационно-аналитических центров (САЦ)*. За рубежом в этом плане накоплен огромный опыт. Достаточно сказать, что сегодня в мире существует несколько сотен подобных центров: *стратегического управления, визионариумов, мультимедиа* и т.д.

Среди всего их многообразия выделяют два **основных класса**:

- центры для анализа и управления кризисными ситуациями;
- центры мониторинга и принятия стратегических решений.

**Основными задачами ситуационных центров** принято считать:

- мониторинг состояния объекта управления;
- ситуационное прогнозирование;
- экспертная оценка принимаемых решений и их оптимизация;
- моделирование последствий реализации УР;
- управление в кризисной ситуации.

Как показывает практика, каждый САЦ по-своему *уникален*. Эта уникальность определяется, прежде всего, особенностями

ми организационной структуры системы государственного управления в целом и сферы деятельности в частности, а также объемом решаемых задач, статусом ЛПР, сложившимися традициями, качеством профессионализма и творческого потенциала сотрудников и привлекаемых экспертов, конфигурацией информационных коммуникаций, уровнем технической оснащенности и т.д. Эти и многие другие факторы необходимо учитывать при проектировании САЦ и подборе персонала, который должен быть способен не только эффективно использовать аналитический инструментарий, адаптировать существующие технологии к исследуемой проблемной среде, но и быть способным **генерировать идеи, внедрять инновации**. Применительно к сфере подготовки политических решений этот политико-технологический инновационный процесс является системообразующим, позволяя сделать САЦ функционально необходимым элементом системы политического и государственного управления, адаптируя политическую систему к изменению внешних и внутренних факторов.

Для того чтобы понять, как данная проблема решается на практике, рассмотрим процесс поддержки принятия политического решения на примере гипотетического САЦ. Решение любой управленческой задачи представляет собой логически связанную и периодически повторяющуюся последовательность стандартных процедур – так называемых **информационных циклов (ИЦ)**. Типовой алгоритм информационного цикла представлен на рис. 6.7.

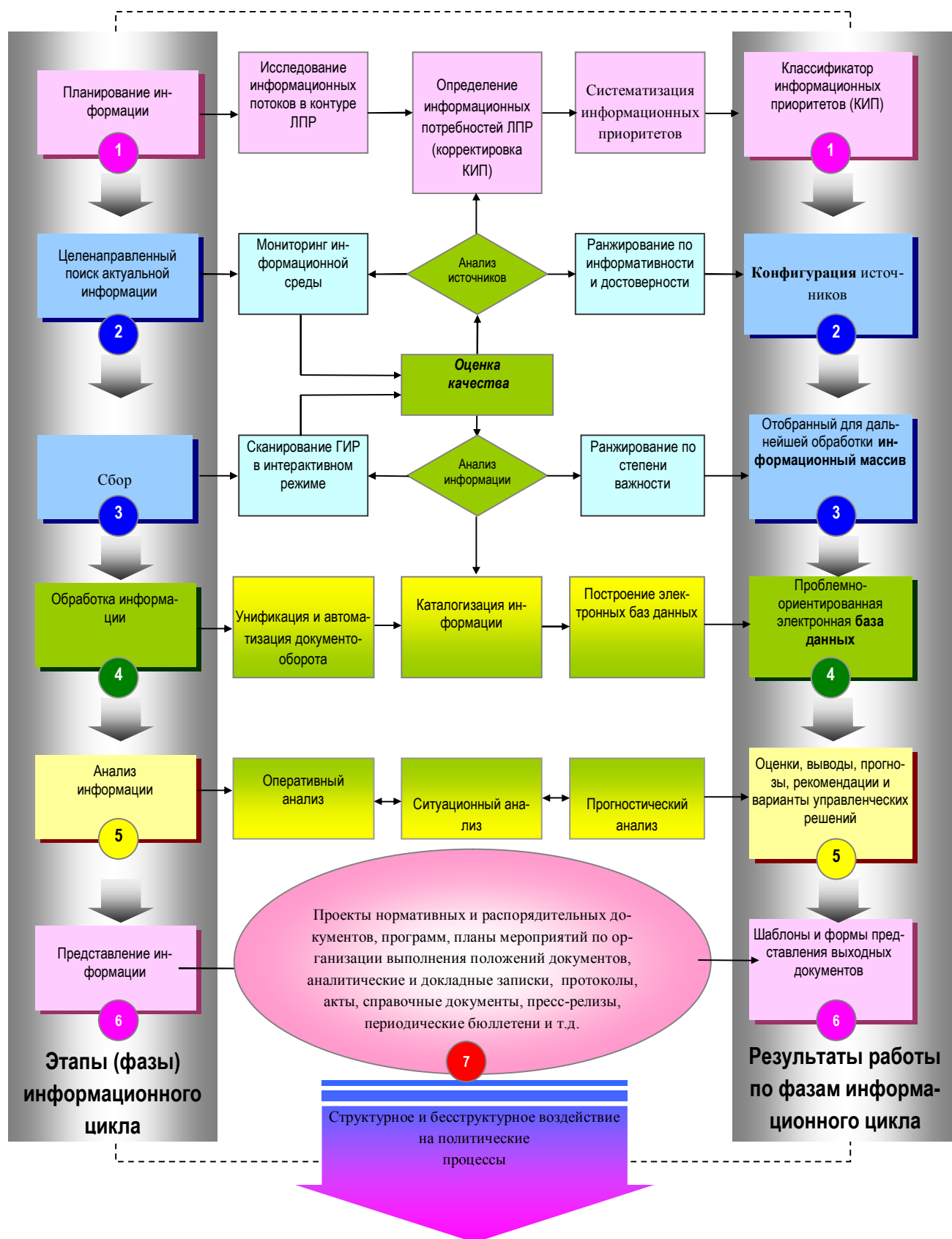


Рис. 6.7. Типовой алгоритм информационного цикла

Последовательность ИЦ образует информационно-аналитический процесс. Суть представленного алгоритма заключается в том, что каждой фазе ИЦ ставится в соответствие вполне определенный результат, а исключение хотя бы одной из них снижает эффективность всего информационно-аналитического процесса. Совершенно очевидно, что нельзя приступать к работе, не составив представления об *информационных потоках* в контуре управления и *информационных приоритетах* (потребностях) ЛПР. Своевременное и качественное выполнение задачи невозможно без организации эффективной системы сбора информации. В этих целях осуществляется *поиск источников* наиболее актуальной информации, конфигурация которых оптимизируется в зависимости от типа и сложности решаемой задачи.

Ограниченность во времени на подготовку решения компенсируется за счет *систематизации получаемой информации, автоматизации документооборота, владения навыками ППА* (оперативного, ситуационного, прогностического и т.д.).

Совсем не обязательно, чтобы каждому ИЦ должны соответствовать все три фазы подготовки, принятия и реализации решений. В качестве результатов анализа могут выступать оценки, выводы, рекомендации, используемые ЛПР в процессе диагностики ситуации. Информирование ЛПР может быть организовано на любой стадии информационно-аналитического процесса. Для этого разрабатываются, апробируются и корректируются различные *формы представления информации*.

Данный алгоритм далеко не бесспорен. Это лишь один из вариантов организации работы по поддержке принятия УР.

Рассмотренная выше последовательность процедур циклически повторяется в каждой фазе решения политико-управленческих задач. В общем виде логика применения проце-

дур ППА в процессе подготовки вариантов политического решения иллюстрируется рис. 6.1.

*Каким же образом реализуется на практике рассмотренный выше информационно-аналитический процесс поддержки принятия политического решения?* На рис. 6.8 представлена структурно-логическая схема гипотетического САЦ, реализующего функции поддержки принятия политических решений в системе государственного управления.

В соответствии с фазами ИЦ необходимыми элементами САЦ являются:

- *сектор сбора и обработки информации*, персонал которого, связанный посредством электронных коммуникаций с источниками информации, осуществляет поиск, предварительный анализ и обработку информации о состоянии объекта управления;
- *сектор анализа и прогнозирования*, который на основании данных проблемного анализа и информации, получаемой в диалоговом режиме из интеллектуального окружения, осуществляет поиск приемлемых альтернатив в виде вариантов решения;
- *сектор технической поддержки*, в функции которого входит формирование и поддержка баз и банков данных, внедрение в процесс новейших информационных технологий, а также обеспечение безопасности информации;
- *экспертная группа*, в ситуационном режиме отрабатывающая возможные результаты и последствия реализации предлагаемых вариантов решения с учетом исходной информации на момент его принятия.



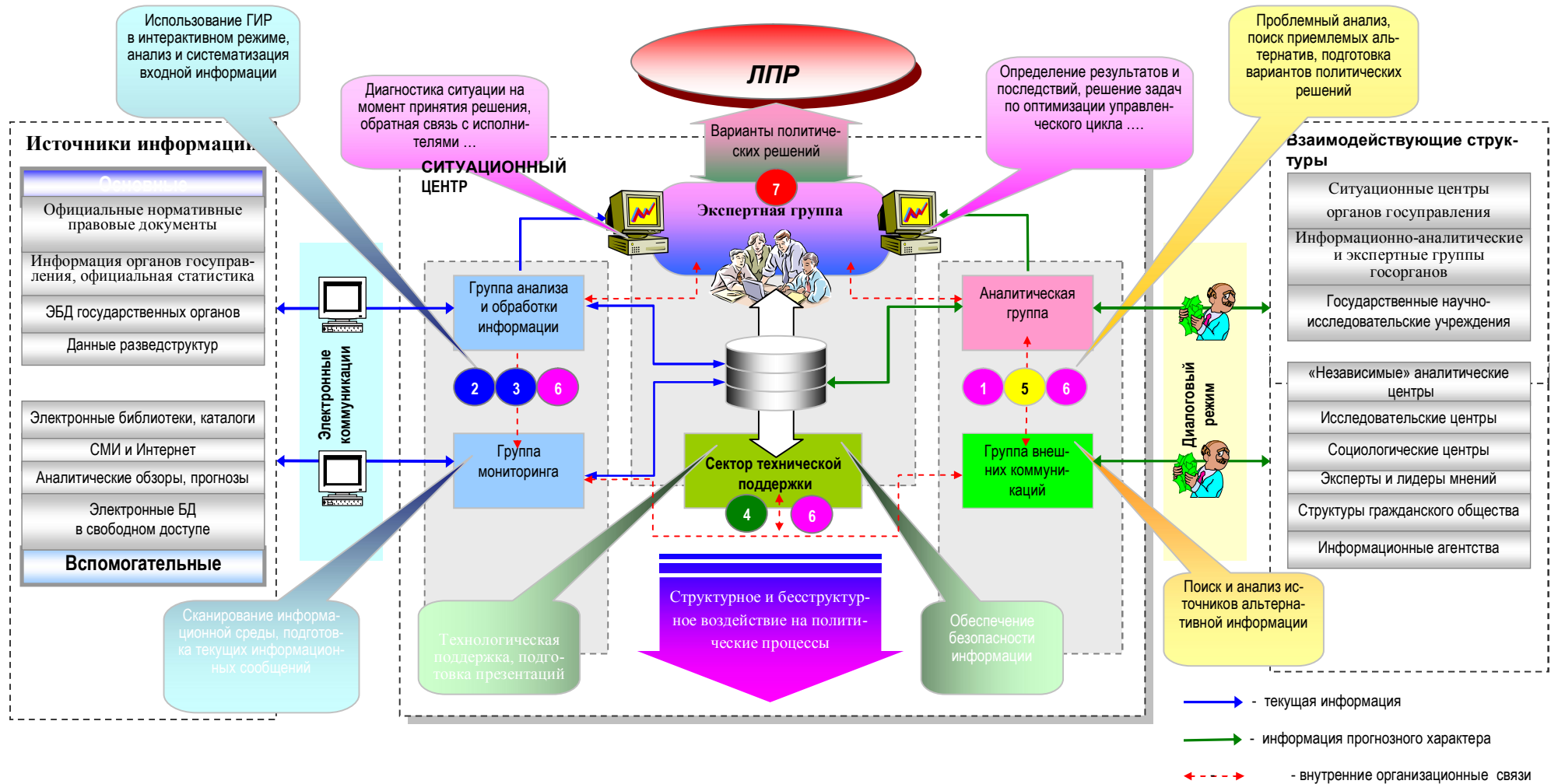


Рис. 6.8. Структурно-логическая схема гипотетического САЦ, реализующего функции поддержки принятия политических решений в системе государственного управления

К сожалению, в Республике Беларусь просматривается тенденция, когда при формировании информационно-аналитических и экспертных групп (мы не говорим пока о ситуационных центрах как таковых) первоочередное внимание уделяется программно-техническому и телекоммуникационному оснащению. Среди технического персонала и управленцев бытует стойкое убеждение, что главное – это предоставить помещение, разработать и установить средства коллективного отображения информации, сформировать базы данных, построить информационно-справочные и телекоммуникационные системы.

Между тем главное все-таки видится в интеллектуальном наполнении СППР, разработке, апробации и внедрении новейших технологий анализа, оценки, прогнозирования, поддержке принятия решений в рамках политико-технологического инновационного процесса.

Таким образом, САЦ представляет собой **функционально распределенную** информационно-аналитическую структуру, интегрирующую интеллектуальный потенциал государства и гражданского общества в целях оптимизации политического процесса в контексте технологизации функций политической системы.

### ***Контрольные вопросы к теме 6***

1. Определите политическую технологию как разновидность социальной.
2. Какие технологии присутствуют при реализации всех политических технологий?
3. Какие фазы предшествуют реализации политического решения?
4. На каких фазах решения осуществляется политический анализ?
5. Назовите виды ситуационного анализа по способу сегментации политической ситуации.

6. Перечислите виды ситуационного анализа по степени полноты анализа политической ситуации и количеству анализируемых факторов.

7. Назовите виды ситуационного анализа по степени связи с решением конкретной проблемы.

8. Дайте характеристику прогнозов по содержанию, по виду представления, по периоду упреждения.

9. В чем суть системы поддержки принятия решений?

10. Чем определяется эффективность мониторинга в политически ориентированной среде?

11. Каковы основные задачи ситуационно-аналитических центров?

12. Каковы основные элементы ситуационно-аналитических центров?

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций.— 2-е изд., доп.— М.: Омега-Л, 2004.—584 с.

2. Политическое управление: Курс лекций.— 2-е изд., доп.— М.: Изд-во РАГС, 1999.—337 с.

3. *Ильин М.В., Березина Н.С.* Структура принятия решений в сфере реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь // Научные труды Академии управления при Президенте республики Беларусь.— Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. — Вып.4. — С. 118-126.

4. *Ильин М.В.* Политический анализ в системе государственного управления республики Беларусь // Вестник БГУ. Сер. 3.— 2004.— №1.— С.68–73.

5. *Ильин М.В., Шиковец М.А.* Методология государственного управления в сфере обеспечения информационной безопасности // Проблемы управления.— 2004.— № 1. — С.91–98.

6. *Князев С.Н.* Управление: искусство, наука, практика: Учебное пособие.–Минск: Армита–Маркетинг, Менеджмент, 2002.–512с.

7. *Кабушкин Н.И.* Основы менеджмента: Учеб. пособие / Н.И. Кабушкин.–5-е изд., стереотип.–Мн.: Новое знание, 2002.–336с.

8. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред. *В.Н.Иванов*.– Москва –Белгород: Луч–Центр социальных технологий, 1995.–309 с.

9. Социальное управление: Словарь / Под ред. *В.И.Добренькова, И.М.Слепенкова*.– М.: Изд-во МГУ, 1994.–208 с.

10. Технологии в политике и политическом управлении / Под общ. ред. *М.Г.Анохина, В.С.Комаровского, Ю.И.Матвееенко*.– М.: Изд-во РАГС, 2000.–301с.

11. *Соловьёв А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2003.–559с.

12. *Симонов К.В.* Политический анализ: Учебное пособие. - М.: Логос,2002.-152с.

13. *Райков А.* Открытые системы для открытых проблемных областей//Открытые системы, №30, 1996.

14. Инновационный менеджмент/Под ред. *С.Д. Ильенковой*, – М.: Юнити, 1997.

15. *Хрусталеv М.* Теория политики и политический анализ. М., 1992.

## **ТЕМА 7. СОВРЕМЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

### **ЛЕКЦИЯ 7. СОВРЕМЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

#### **Основные понятия:**

**особенности зарождения современных политико-управленческих процессов: экстернальный и интернальный подходы; процессы в сфере государственного строительства; функционирование исполнительной власти; становление института парламентаризма; предпосылки и особенности строительства судебной системы; формирование системы местного управления и самоуправления; учреждение института государственной службы; создание избирательной системы; совершенствование политической системы в целом и гражданского общества; переходная динамика политико-управленческих процессов; процессы в социально-экономической и гуманитарной сфере; белорусская модель развития; национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь; процессы в сфере международных отношений; геостратегическое положение Беларуси; многовекторность; внешнеэкономическая экспансия страны.**

Отличительной чертой развёртывания современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь является **постепенный** отход от политико-управленческой системы советского типа путем частичной замены конституционных актов, институтов управления, а затем и принятие Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 г., конституционной реформе 1996 г., выразившейся в установлении сбалансированных полномочий ветвей власти и на этой основе формирование новых политико-управленческих структур и политических отношений.

Важным событием в жизни страны стал состоявшийся 17 октября 2004 г. республиканский референдум, на котором 79,42 % граждан высказались за принятие решения по вопросу

выбора Президента Республики Беларусь и внесении изменений в часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь, согласно которой Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Эффективность современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь обуславливается особенностями политической жизни общества, изменениями и развитием составляющих ее политических явлений, находящихся между собой в отношениях взаимосвязи и взаимодополняемости. Речь идет об изменении и развитии как самих этих явлений, скажем, существующих в белорусском обществе политико-управленческих институтов, так и связей и отношений между ними. Важнейшей методологической особенностью изучения современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь, является функциональная **стабильность и динамичность** их развертывания, т.е. способность к изменениям и развитию без собственного разрушения.

### **ИСТОКИ СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ**

На протяжении длительного исторического периода политико-управленческие процессы в Беларуси были органично вплетены в единую ткань советской государственности, партийно-политических и идеологических взглядов. Современной формой осмысления развертывания политико-управленческих процессов в Республике Беларусь были широкомасштабные политико-управленческие преобразования в бывшем СССР, начавшиеся **во второй половине 1980-х гг. XX в.** Судя по имеющимся источникам, в высшем партийно-политическом руководстве Союза ССР господствовали представления о необходимости перемен в меха-

низме государственной власти и общественно-политического строя и сами эти представления были провозглашены советским руководством во главе с Михаилом Горбачевым в форме «перестройки». Сущность «перестройки» состояла в реформировании политической системы Союза ССР с целью придания ей динамических элементов новых политико-управленческих свойств и на этой основе ускорение социально-экономических процессов в советском обществе.

Примерно к окончанию 1980-х гг. наметилась тенденция углубления иррационализации первоначальных представлений реальной практике государственного строительства. Стали появляться политико-управленческие структуры все более входившие в противоречия с сохранявшимся в целом социально-экономическим механизмом, основой которого была господствовавшая государственная собственность. Тем самым закладывалась основа нарастания структурных и функциональных диспропорций в советском обществе, получивших форму всплеска застарелых национальных распрей, нанесенных исторических обид. Стали множиться очаги напряженности и прямые вооруженные столкновения в советском обществе. Этот процесс привел к открытому расколу в политической элите. Возникло жесткое противостояние соперничавших группировок правящих элит: союзного центра во главе с Михаилом Горбачевым и российского центра во главе с Борисом Ельциным. Использование Б. Ельциным, в целях борьбы с союзным центром, лозунга «Берите суверенитета столько, сколько освоите», обращенного к республикам Союза ССР, стимулировало сепаратистские тенденции.

Первыми заявили о выходе из состава Союза ССР прибалтийские республики. В ряде северокавказских республик вспыхнули территориальные споры, которые быстро переросли в гражданские войны. В попытках Союзного центра воспрепятствовать

дезинтеграционным процессам были использованы правовые и силовые механизмы.

**Правовым механизмом** регулирования обозначенных процессов стало инициирование и проведение Всесоюзного референдума, по результатам которого более 75 % проголосовавших высказались за сохранение Союза ССР (причем, наивысшая динамика голосовавших наблюдалась в республиках Центральной Азии).

Использование **силовых механизмов** привело к вводу войск в регионы Прибалтики и Северного Кавказа. Тем не менее, практическая реализация обозначенных механизмов не возымела успеха. Дезинтеграционные процессы набирали силу, итогом которых стала денонсация в декабре 1991 г. лидерами трех государств – России, Украины, Беларуси – договора 1922 г. о создании Союза ССР и официальное объявление о прекращении его существования.

Перестройка, как отмечают авторы доклада посвящённого её двадцатилетней годовщине, безусловно, стимулировала рост национального самосознания в республиках. Однако реформаторы и интеллектуальная элита Союза ССР оказались неподготовленными к проявлениям националистических предрассудков, раскола, вражды<sup>2</sup>.

Вопрос о подлинных причинах событий рубежа второй половины 1980-х – 1990-х гг. XX века продолжает оставаться дискуссионным. Исследователи анализируют проблему причин, приведших к распаду СССР, по-разному. Существует два основных подхода анализа причин. В **экстернальном (от англ. «external»)** подходе исследуют группу внешних факторов, в **интернальном (от англ. «internal»)** – преимущественно внутренних.

---

<sup>2</sup> Выдержки из доклада: «Перестройка: двадцать лет спустя. Кто и почему развалил СССР?» // [www.izvestia.ru/comment/article/1287200/28.02.05](http://www.izvestia.ru/comment/article/1287200/28.02.05).



С точки зрения **экстернального подхода**, распад СССР явился логическим завершением сформированной в США целенаправленной внешнеполитической стратегии по воздействию на внутривнутриполитические процессы в СССР. Сущность этого подхода отражена в многочисленных статьях и книгах столпа американской советологии Збигнева Бжезинского, который называет четыре главных фактора успеха стратегии США по дискредитации и окончательному подрыву СССР: 1) активная поддержка США группировок противодействия Советским вооруженным силам во время войны СССР в Афганистане и привлечение к антисоветской коалиции Китая; в целом использование стратегии «анаконды» – геополитического удушения СССР; 2) размещение ракет среднего радиуса действия в Западной Европе и начало широкомасштабного перевооружения Соединенных Штатов, включая разработку проекта стратегической оборонной инициативы (СОИ) или программы «звездных войн», призванных подорвать достигнутый ранее военно-стратегический паритет между двумя сверхдержавами; 3) инициирование массовой кампании «за права человека», начатой со второй половины 1970-х гг. с «разрыхления» Польши, самого значительного союзника СССР в Европе; 4) появление реформистского горбачевского руководства, улаживаемого, обхаживаемого и по-своему даже подкупленного Западом, а на последних стадиях и искусно манипулируемое персонально президентом Бушем и канцлером Коелем подвело страну к тому, чтобы «смириться с ходом событий». «Результатом стал хаос в Центрально-Восточной Европе, а затем и капитуляция»<sup>3</sup>. Главным аргументом в пользу экстернального подхода является ссылка на «имперский» характер СССР, который был повержен

---

<sup>3</sup> Brzezinski Zb. The cold war and its after-math. // Foreign Affairs. N.Y. 1992. Vol. 71. № 4. P. 44.

по результатам «холодной войны», победу в которой одержала коалиция западных государств во главе с США.

Действительно, в силу различных причин, сразу после окончания Второй мировой войны, взаимоотношения между СССР и США стали носить конфронтационный характер, хотя прямого лобового столкновения сторонам удавалось избегать. За десятилетия послевоенного развития СССР сумел практически в одиночку без западной помощи, ценой колоссальных усилий и напряжения внутренних сил всех народов, населявших страну, залечить тяжелейшие раны и восполнить потери, понесенные за годы войны. Программа финансовой помощи со стороны США, предоставленная западноевропейским государствам почти сразу после окончания Второй Мировой войны, больше известная как «План Маршалла», СССР предоставлена не была. Выделение подобной помощи было оговорено множеством условий, выполнение которых, фактически, превращало страну-победительницу в положение побежденной. Расширение в связи с этим трактовок СССР как «империи» нередко противоречит научной логике и не позволяет ответить на вопрос, почему традиционный для империй способ существования путем выкачивания ресурсов из колоний в пользу метрополии в условиях СССР оказался неработоспособным. Россия, будучи стержнем СССР – «метрополией», оказалась одной из наиболее бедных республик. Напротив, значительные собственные ресурсы – человеческие, экономические, социальные, культурные, научные и др. – направлялись Россией на помощь и развитие других республик бывшего СССР.

Кроме того, существенным недостатком трактовки причин распада СССР «победой Запада» в «холодной войне» является логически следующее из такого подхода фактическое отрицание взрывоопасного состояния постбиполярного мира, угрожающего самим основам существования человеческой цивилизации и необходимости общих усилий для формирования адекватных от-

ветов на глобальные вызовы XXI в. В силу отмеченных слабостей, этот подход в последние годы приобретает характер нарастания отчуждения и недоверия между Западом и рядом государств постсоветского пространства.

**Интернальный подход** кладет в основу анализа причины «саморазрушения СССР», используются такие характеристики как «административно-командная система», «авторитарное государство», «тоталитарная модель советского общества» и др. При этом рассматривают следующую группу факторов, которые оказали решающее влияние на произошедшие события: 1) монополия правящей коммунистической партии на власть, которая сросшись с государством, перестала быть политической партией, а превратилась в государственную структуру. Тотальное притяжание коммунистической партии на власть и недопущение оппозиции превратило СССР в однопартийное бюрократическое государство; 2) обязательная для всех идеология; 3) тотальный контроль государства за всеми средствами массовой коммуникации; 4) террор и репрессии в отношении собственных граждан; 5) плановая экономика. Эти и другие факторы составляют основу теории тоталитаризма, которая складывается в 1940 – 1950-е гг. XX в. и получает развитие в последующие десятилетия.

Однако более поздние попытки ученых создать эмпирическую, построенную на базе реальных фактов теорию тоталитаризма не имели большого успеха. Постулаты теории тоталитаризма были сконструированы для отображения наиболее одиозных политических режимов XX века: национал-социализма, сталинизма, фашизма и других однотипных режимов, которые были повержены по результатам Второй Мировой войны и сошли с исторической арены либо оказались подвержены преобразовательным процессам, по мере смягчения, либерализации стран административно-командного социализма, все больше расходились с

действительностью и к тому же не отражали принципиальных изменений этих режимов.

Так, в период 1960 – 1980-х гг. XX в. стало складываться диссидентское национальное движение, которое имело весьма противоречивые формы. С одной стороны, лидеры диссидентских национальных движений пользовались негласной поддержкой местной партийной номенклатуры и части интеллигенции, что становилось основой формирования контуров будущих национально-сепаратистских тенденций. С другой стороны, декларации со стороны местных национальных лидеров преданности классово-интернационалистским идеям. В Узбекистане, например, очерчивался полуфеодально-полукоммунистический режим Шарафа Рашидова, в Азербайджане – Гейдара Алиева, в Казахстане – Динмухамеда Кунаева. Петр Шелест на Украине все чаще стал выдвигать на первый план национальные приоритеты. Так, задолго до распада Союза ССР закладывалась основа будущих националистических режимов, с тайным устремлением партийно-хозяйственной номенклатуры к овладению государственной собственностью, к реальному, открытому, а не тайному богатству. Заработали мафиозные клановые аппетиты полуфеодального характера. Эти режимы пышным цветом расцвели в период перестройки, но особенно ярко после 1991 г. Цивилизационное развитие национальных регионов России (СССР) и политическая жизнь 1960 – 1970-х гг. практически подготовили распад Союза ССР. Поэтому концентрировать внимание на дате (декабрь, 1991 г.) и на месте, где зафиксирован этот распад (Беловежская Пуща), с точки зрения интернального подхода, представляется уходом от осмысления происходящего: и дата и место могли быть другими, но общие результаты – цивилизационные, исторические, политические – были уже необратимы. Как только тоталитарные обручи стали разжиматься, неуголенное национальное чувство стало рваться наружу. И ликвидация Союза ССР оказа-

лась той высокой платой, которую заплатили народы за освобождение от старых обручей тоталитаризма<sup>4</sup>.

В настоящее время в продолжающейся научной полемике по поводу применимости постулатов теории тоталитаризма, усилились сомнения в ее научной обоснованности и жизнеспособности, а также способности адекватно анализировать политико-управленческие процессы, происходившие в бывшем СССР. С позиции теории тоталитаризма, отрицающей наличие гражданского общества или хотя бы его элементов в бывшем СССР, невозможно осмыслить накопление взрывного материала, сопровождавшего события второй половины 1980-х – начала 1990-х гг. Кроме того, очевидна политическая тенденциозность теории тоталитаризма, которая создавалась явными противниками коммунизма, следовательно, была и остается **политически и идеологически мотивированной**. Она широко пропагандировалась и использовалась для дискредитации СССР, в целом коммунистического, а отчасти и социалистического движений. В силу своей очевидной политико-идеологической ориентированности, теория тоталитаризма является слишком упрощенной, в чем-то даже примитивной, оказалась не способной анализировать противоречия ее постулатам реалии в бывшем СССР. Анализ причин событий, связанных с распадом СССР, сквозь призму теории тоталитаризма, носит научно ограниченный характер, отражает в целом кризис данной теории<sup>5</sup>. И вполне естественно, что интерес к ней со стороны правящей элиты и ученых упал.

Итак, зарождение современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь состоялось на рубеже 1980-х – начала 1990-х гг. XX в. Исследователям еще предстоит анализи-

---

<sup>4</sup> Сахаров А.Н. «О причинах саморазрушения СССР». В кн. Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал.: В 2 т. Т. 2. / Под общей редакцией Ю.Н. Афанасьева. М.: Российский гос. гуманитар. ун-т. 1997. С. 610-611. 615.

<sup>5</sup> Истягин Л.Г. Исследования по тоталитаризму: в поисках нового обоснования концепции // ПОЛИС. 1997. № 2. С. 180.

ровать подлинные причины событий, приведших к прекращению существования СССР и разворачиванию новых процессов на постсоветском пространстве. Важно при этом иметь в виду следующее: **дезинтеграция и распад СССР не были предопределены**. Это стало результатом сложного сочетания и взаимодействия группы факторов, которые, в то же время, придали мощный импульс формированию современного белорусского государства и разворачиванию политико-управленческих процессов в условиях независимой Беларуси.

### **ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Принятие Конституции Республики Беларусь в 1994 г. придало конституционно-правовой характер развёртыванию политико-управленческих процессов в сфере государственного строительства. Их современной формой становится **оптимизация** государственного строительства. Рассмотрим её важнейшие направления:

**1. Функционирование исполнительной власти.** Особенностью функционирования исполнительной власти в Республике Беларусь является наличие **«президентской вертикали»**. Государственное строительство в условиях «президентской вертикали» характеризует деятельность института президентской власти особыми признаками. К таковым относят:

- статус Президента в качестве Главы государства. Фактически он является и главой исполнительной власти;
- избрание непосредственно народом;
- назначение Президентом на должность и освобождение от должности главы Правительства и министров (по согласованию с Советом Министров);
- ответственность Правительства перед Президентом;

- право Президента председательствовать на заседаниях Правительства;
- право Президента распускать палаты парламента.

Политико-управленческое назначение органов исполнительной власти Республики Беларусь состоит в исполнении либо организации исполнения законодательных актов (законов, декретов) и решений вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления (Президента, Правительства) и сами осуществляют властно-распорядительную по отношению к нижестоящим органам деятельность.

В политическом управлении различают уровни анализа структуры исполнительной власти – **республиканский и местный**, взаимодействие которых базируется на ряде принципов.

**Принцип приоритетности подчинения** устанавливает больший объем политико-властных ресурсов на республиканском уровне управления. Так, Правительство – Совет Министров Республики Беларусь, в структуру которого включены министерства, государственные комитеты – является центральным (республиканским) органом *государственного управления*. Тогда как Администрация Президента Республики Беларусь, сформированная на базе структурных политико-управленческих подразделений, является центральным (республиканским) органом *политического управления*, функционирование которой регулируется Положением об Администрации, в котором определено, что ее коллегия рассматривает вопросы развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в республике, а также деятельности государственных органов, предприятий и учреждений. К структурам *политического управления* относят также консультативные и иные органы управления (например, Совет Безопасности, созданный в целях определения военной политики республики), формируемые и осуществляющие свою деятельность при Президенте Республики Беларусь. Местный уро-

вень структуры исполнительной власти включает исполнительные комитеты (исполкомы) областного, городского, районного подчинения.

Свою конкретизацию принцип приоритетности подчинения находит в **принципе разграничения компетенции**, развитие которого обусловлено наделением каждого из центральных (республиканских), с одной стороны, и местных органов управления, с другой, достаточным уровнем полномочий для взаимного уравновешивания и сдерживания друг друга.

Принцип **коллегиальности и единоначалия** подразумевает принятие и реализацию политико-управленческих решений как большинством голосов лиц, входящих в состав этого органа (коллегиальность), так и от имени одного лица (единоначалие). На практике это означает, что, принимая решения по важнейшим вопросам общественно-политической и социально-экономической жизни, органы управления должны руководствоваться высшими интересами личности, общества (народа Беларуси) и государства. Эффективность реализации данного принципа зависит от степени сочетания компонентов коллегиальности и единоначалия на практике органами управления.

**2. Становление института парламентаризма.** Процессы государственного строительства в сфере законодательства реализует представительный и законодательный орган – Национальное собрание Республики Беларусь (Парламент), состоящий из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики – на республиканском уровне, а также Советы депутатов – на областном, городском, районном уровнях. Их деятельность проявляется в процессах законотворчества и активном формировании внутренней и внешней политики государства. Становление законодательной сферы (института парламентаризма) в Республике Беларусь отмечено сложным и противоречивым поиском своего места в системе государственной власти, затяжным конфликтом рес-



публиканских властей. Конституционный кризис 1996 г., спровоцированный существенной отстраненностью в политико-управленческих процессах института президентской и исполнительной власти был разрешен на путях устранения данного недостатка принятием в 1996 г. изменений и дополнений в Конституцию. С этого периода начинается новый этап в развитии белорусского парламентаризма, связанный с завершением первой переходной фазы государственного строительства и усилением исполнительной власти. Процессы укрепления и развития института парламентаризма связывают с изучением его функциональной динамики. Рассмотрим важнейшие политико-управленческие функции формирования и деятельности института белорусского парламентаризма:

**Функция осуществления государственной власти** означает делегирование Национальному собранию Республики Беларусь законодательных полномочий на принятие актов высшей юридической силы, издание декретов, имеющих силу закона от имени народа как единственного источника государственной власти и носителя суверенитета. Политическое назначение данной функции состоит в управлении обществом от имени народа посредством законотворчества.

**Функция представительства политических интересов белорусского народа** реализуется путем проведения выборов в Палаты белорусского парламента. Назначение данной функции проявляется в максимальном учете всего спектра разнонаправленных политических интересов, мнений, суждений, а также наиболее важных и насущных вопросов государственной и общественной жизни.

**Функция нормотворчества (законотворчества)** рассматривается в целом в русле политико-управленческой деятельности парламента и обуславливается такими факторами, как: требования Конституции, потребности общественно-политического и со-

циально-экономического развития белорусского государства; установленными процедурами (например, ратификация международных договоров), фактором внутреннего развития правовой системы республики.

**Функция легитимации** основана на соблюдении в деятельности Парламента основных принципов, которые составляют степень доверия институту парламентаризма со стороны белорусского общества. Принципы, легитимизирующие деятельность Парламента, рассматривают в широкой и узкой трактовках. В широкой трактовке – это конституционность; приоритет общепризнанных норм международного права; защиты прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости и некоторые другие. В узкой – это согласованность законов, принимаемых Парламентом и нормативно-правовых актов, издаваемых Президентом, невмешательство Парламента в пределы компетенции других ветвей власти; издание законов в порядке, и по форме, установленных Конституцией Республики Беларусь и регламентами палат Национального собрания.

**Функция информационного обеспечения.** Поскольку Парламент является представительным органом государственной власти, его деятельность базируется на информированности граждан о работе палат Национального собрания, их органов и должностных лиц, а также принимаемых ими решениях, фактах и явлениях, на которых основаны эти решения.

**Функция политического контроля.** В условиях разделения государственной власти, Парламент в Республике Беларусь может контролировать деятельность иных государственных органов, которым переданы властные полномочия. При этом Парламент сам контролируется через различные политические институты.

Важное место в процессе государственного строительства Республики Беларусь отводится **институту парламентских рас-**

**следований.** В случаях представляющих особый общественный и государственный интерес, Парламент способен инициировать проведение парламентского расследования, для чего создается специальная парламентская комиссия, обладающая возможностями получения интересующих ее сведений, а, следовательно, и контроля. Институт парламентских расследований рассматривается в качестве самостоятельного направления функциональной динамики белорусского парламентаризма и наряду с другими институтами и процессами, такими, как парламентские слушания по актуальным вопросам государственной и общественной жизни; предложений о проведении республиканских референдумов; заслушивание ежегодных Посланий Президента – становится важным рычагом практики политического управления.

**3. Предпосылки и особенности строительства судебной системы.** Судебная власть в Республике Беларусь призвана самостоятельно и независимо осуществлять правосудие на основе и в порядке, предусмотренном законом. Государственное строительство судебной системы Беларуси напрямую зависит от специфики ее территориально-государственного устройства. Территориально-государственная организация Республики Беларусь обуславливает построение и функционирование унитарной (единой) **системы судебных органов**, среди которых выделяют **суды общей юрисдикции** (Верховный суд Республики Беларусь, областные суды, Минский городской суд, городские суды, районные суды, Военные суды). **Централизованные суды.** Иначе их называют **Хозяйственные суды.** (Высший Хозяйственный суд Республики Беларусь, хозяйственные суды областей, Хозяйственный суд города Минска, хозяйственные суды районов). **Конституционный суд и Международный арбитражный суд** (функция разрешения международных экономических споров при Белорусской торгово-промышленной палате).

Предпосылками государственного строительства судебной системы выступают обеспечение беспристрастности судей всех видов и уровней; профессионализма (компетентности) судейского корпуса; эффективности системы судебной власти в целом. Практически главная предпосылка состоит в обеспечении независимости, которая рассматривается с учетом динамики процесса взаимодействия двух основных элементов независимости: институциональной (организационной) и функциональной.

**Институциональный (организационный) элемент** состоит в том, что суды не должны подчиняться как законодательной, так и исполнительной власти и должны обладать беспристрастностью и независимостью. Эти и другие системообразующие признаки – суть концепции правового государства, основные положения которой разрабатывались в трудах российских мыслителей, начиная со второй половины XIX в. Традиция правовой государственности получила свое теоретическое закрепление в Конституции Республики Беларусь и практическое развитие в деятельности государственных правовых органов власти. Так, в практике деятельности хозяйственных судов Республики Беларусь, последние не только не подчинены органам законодательной и исполнительной власти, но они вправе рассматривать дела о признании недействительными актов государственных органов в силу их несоответствия требованиям законодательства. Такие дела в Беларуси возбуждаются по заявлениям заинтересованных субъектов предпринимательской деятельности.

**Функциональный элемент** означает, что сама процедура осуществления правосудия должна обеспечивать судьям свободное от чьих-либо мнений, требований рассмотрение и разрешение спора, в том числе и выражение своих убеждений по делу при совещании судей. Нормы о независимости судей содержатся в действующей Конституции Республики Беларусь (ст. 60), в нормах других законодательных актов.

В этих целях направлениями совершенствования государственного строительства судебной системы являются:

- сохранение института пожизненного назначения судей;
- достойное материальное и социальное обеспечение судебного корпуса;
- усиление общественного контроля за отправлением правосудия в плане широкой информированности населения;
- право граждан на обжалование в суде действий и решений государственных органов и должностных лиц;
- право граждан на непосредственное обращение в Конституционный суд;
- улучшение практики подбора и расстановки судебных кадров, организации их учебы и переподготовки;
- формирование института судебных исполнителей (судебных приставов);
- совершенствование правовой базы в целом деятельности судебной системы.

**4. Формирование системы местного управления и самоуправления.** Важнейшее направление современного этапа государственного строительства в Республике Беларусь связано со становлением управления на местах, передачей части управленческих функций со стороны государства местным органам власти.

Важно проводить различие между понятиями «местное управление» и «местное самоуправление». Под **местным управлением** понимается форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов государственной власти для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на данной территории. В то же время **местное самоуправление** является своеобразной альтернативой управлению местными делами «сверху». Это форма организации и деятельно-

сти граждан для непосредственного решения или через избираемые ими органы местных задач.

В Конституции Республики Беларусь (ст. 117) говорится о формах осуществления местного управления и самоуправления гражданами. К ним относят: 1) местные советы депутатов; 2) исполнительные и распорядительные органы; 3) органы территориального общественного самоуправления; 4) местные референдумы, собрания и другие формы прямой демократии. Специфический характер процесса государственного строительства отражен в оптимизации политико-управленческих свойств системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь на основе нахождения динамической составляющей эффективности процесса государственного строительства на местном уровне. В политическом управлении рассматривают следующие **политико-управленческие свойства** системы местного управления и самоуправления.

Первое – это свойство **предметности**, которое означает существование различного предмета ведения в характере власти между самим государством (государственной властью) и местным управлением и самоуправлением. Государственная власть является властью верховной, местное управление и самоуправление являются властью подзаконной, действуют в порядке и в пределах, указанных им верховной властью.

Второе свойство – **компетенции**, разграничение сфер компетенции властей центральных (республиканских) и местных. Характеризует ограниченность круга вопросов, предоставляемых местному управлению и самоуправлению. Практически, это хозяйственные и социальные вопросы местного значения, а также некоторые общегосударственные, которые государство по закону возлагает на местное управление и самоуправление. На практике государственного строительства в Республике Беларусь это свойство является основным источником разногласий между цен-

тральными (республиканскими) и местными органами власти, которое иногда перерастает в конфликтные ситуации.

Третье свойство – **выборности**, исходит из обязательного наличия представительных и распорядительных органов местного управления и самоуправления, формируемых на основе выборности.

И, наконец, четвертое свойство – **ограниченности**, которое рассматривает местное управление и самоуправление как процессы, проистекающие на ограниченных территориях, что предполагает наличие, наряду с государственным, также местных источников финансирования.

Оптимальное распределение функций государственной власти в отношении местного управления и самоуправления способствует равномерному рассредоточению политико-управленческих процессов по всему государству, понижает остроту конфликтного потенциала и наращивает конструктивный диалог властей. В настоящее время процессы взаимодействия между местными органами государственной власти и самоуправлением в Республике Беларусь характеризуются большим динамизмом деятельности со стороны исполнительных комитетов всех уровней.

**5. Учреждение института государственной службы.** В Республике Беларусь согласно Закону «О государственной службе в Республике Беларусь» (июнь, 2003 г.), формируются правовые и политико-управленческие основания развития нового направления процесса государственного строительства – создание института государственной службы.

Данный институт становится одним из важнейших направлений оптимизации государственного строительства. Ибо публично-административная деятельность – решающий фактор повышения эффективности процесса государственного строительства. Макс Вебер, немецкий социолог и философ, разрабатывав-

ший концепцию рациональной бюрократии<sup>6</sup>, пришел к выводу о том, что моделью организации современного типа, пришедшей на смену патриархальной, является «рационально-бюрократическая» или современная модель решения текущих дел. В идеале данной модели присущи компетентность, бесстрастность, четкое исполнение закона, упорядоченность и унифицированность процедур. Доминанту бюрократии Вебер зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация – наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе. Основа ее рациональности состоит в обезличенности функционирования, что даёт гарантии от произвола конкретных исполнителей. Таким образом, по Веберу, бюрократия представляет собой инструмент управления, полностью подчиненный политическому руководству.

На современном этапе политико-управленческой деятельности в Республике Беларусь из официального употребления практически выведен термин «бюрократия», используется определение «государственная служба». Это связано с попыткой освободиться от негативных наслоений, присущих данному термину. Практика функционирования советского периода (номенклатурной системы) развития белорусского государства показало, что чиновничество (бюрократия) способно стать самостоятельной влиятельной силой в обществе и концентрировать власть в руках административного аппарата, выходящей за пределы его формальных полномочий. Причастность к формированию и проведению государственной политики позволяет государственным служащим (прежде всего высшего звена) не только соучаствовать в принятии политических решений, взаимодействуя с политической властью, но и выступать в качестве самостоятельного поли-

---

<sup>6</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М. 1990. С. 644-706.



тического актора, то есть проводить собственную политическую линию.

С этой позиции проблема состоит в том, чтобы не допустить дальнейшего расширения власти бюрократии и подчинить деятельность аппарата управления ответственным политикам. Ведущей тенденцией развития института государственной службы в Республике Беларусь становится её **«реполитизация»**. Это отражение мировой тенденции. Сущность такой тенденции означает рост абсолютного числа должностей, заменяемых по принципу политико-управленческих назначений. Вместе с тем, усиливается понимание того, что традиционное противопоставление политиков и чиновников-администраторов является нормативистским и устаревшим. Оптимизация деятельности института государственной службы состоит в сочетании у чиновников-администраторов наряду с профессиональными и политическими качеств, другими словами, политической «отзывчивости», что на практике должно означать добросовестное и эффективное выполнение ими политических установок избранного Президента Республики Беларусь.

**6. Создание избирательной системы.** Основа избирательной системы Республики Беларусь – выборы, которые обеспечивают наиболее безболезненный для граждан и всего общества мирный характер развертывания политико-управленческих процессов. По самой своей сути они исключают политическое насилие. Осуществляемые с их помощью властно-управленческие преобразования не требуют пролития крови, человеческих жертв, разрушений и т.д. В условиях переходного общества Беларуси, выборы – наиболее эффективное средство **политического реформирования**. В политическом управлении различают группу **конституционных и политико-управленческих оснований** становления избирательной системы и проведения референдума в Республике Беларусь.

Группа **конституционных оснований** включает принципы: а) **всеобщности**, что подразумевает отсутствие системы цензов для участия в избирательном процессе (например, до 1920-х годов XX века в Беларуси существовали: возрастные, имущественные, образовательные, пола и некоторые другие цензы); б) **равенства**, который означает обладание одним избирателем одним голосом и голос каждого из избирателей равен голосу других избирателей, т.е. отсутствие каких-либо преимуществ одного избирателя перед другим избирателем. Принцип равенства включает также требование в равенстве избирательных округов, исходя из примерной численности населения; в) **свободных выборов**, означающий, что каждый избиратель самостоятельно решает, участвовать в выборах или нет, если участвовать, то на каком этапе, в какой форме; г) **тайного голосования**. Суть данного принципа состоит в том, чтобы никто не мешал избирателю выразить свою волю, чтобы никто не видел, кого он выбирает, чтобы исключить постороннее влияние на свободное волеизъявление. Процедура тайного голосования проводится в специальной закрытой кабине.

Группа **политико-управленческих оснований** включает принципы: а) **представительный** – формирующий связь с формой представительной демократии; б) **государственно-определяющий** – раскрывает взаимосвязь и определяет состав органов государственной власти и управления; в) **политический** – означает способ политической борьбы; г) **социализации** – осуществляет воспитательную функцию и способствует развитию политического сознания граждан.

Оптимизация государственного строительства в сфере создания избирательной системы означает, с одной стороны, нацеленность на представительство и закрепление существующего расклада политических сил. Но, с другой стороны, – регулирова-

ние отношений, возникающих по поводу организации и проведения выборов лиц, избираемых на государственные должности.

**7. Совершенствование политической системы в целом и гражданского общества.** Обозначенные выше направления оптимизации процесса государственного строительства являются основой развития политической системы Республики Беларусь и гражданского общества. Деятельность практически всех институтов политической системы Республики Беларусь – исполнительной, законодательной, судебной власти; партий; общественно-политических объединений и движений; союзов; СМИ; организаций, официально не связанных с политикой, но активно влияющих на политическое управление – армии, церкви, предпринимательских структур – продолжают находиться на стадии своего динамического развития. Вместе с тем, применительно к процессу государственного строительства, как показала практика, произошло завершение этапа политико-правового оформления новых институтов политической системы, и, одновременно, стало очевидно усиление процесса оптимизации их политико-управленческих свойств.

Завершение первого переходного этапа развёртывания политико управленческих процессов в Республике Беларусь, в то же время продолжает характеризовать их динамику как **переходную**, которая сопровождается возрастанием разброса мнений по вопросу постановки стратегических целей политического реформирования и на этой основе формулирования целевых установок при принятии управленческих решений в конкретных сферах жизнедеятельности общества. Вместе с тем стратегическая цель построения Союзного государства Беларуси и России и на этой основе консолидации постсоветского пространства остаётся неизменной. В условиях переходного периода выделяют семь основных направлений оптимизации строительства Союзного государства Беларуси и России. Первое – единая граница. Второе –

единая таможня. Третье – единые принципы военнотехнического сотрудничества. Четвёртое – единое платёжное средство. Пятое – унифицированное нормативно-правовое пространство. Шестое – единая финансово-кредитная политика. Седьмое – единое гражданство для людей, свободное перемещение капитала, трудовых ресурсов. Эти принципы должны стать основой Конституционного Акта и будут обязательны для исполнения в обоих государствах. Контроль за их исполнением возьмут на себя надгосударственные структуры, которым Беларусь и Россия делегируют соответствующие полномочия. Следующим этапом является создание Конституции единого государства. Фактически, речь идёт о процессах начала воссоединения постсоветского пространства, но не на политической, а на новой экономической основе. Интеграции экономических механизмов.

В Республике Беларусь принятие Конституции положило начало процессам формирования системы государственной власти, выработки процедур эффективного взаимодействия множества реальных субъектов и объектов политического управления как основы экономического возрождения страны. На современном этапе главным субъектом оптимизации политикоуправленческих процессов остаётся государство. Активная роль государства в переходном обществе проявляется, прежде всего, **в защите граждан, обеспечении общественной безопасности** от проявлений сопутствующих негативных факторов, таких, как рост криминализации; усиление бюрократизации, сопровождающейся неэффективностью государственного управления; общей нравственной деградации.

Причем сохранение лидирующих позиций государственных структур в переходном обществе напрямую зависит от степени надежности опорных скреп структур гражданского общества. Сильное конструктивное гражданское общество – это не только необходимая гражданская поддержка государству, но и проверка

адекватности проводимой государственной политики, соответствие ее заявленных политических целей (которые должны реализоваться органами управления) реальной практике. Наконец, это взаимодействие в реагировании на инновационные вызовы и технологии. Важнейшими составными частями сочетания гражданского общества и государства в Республике Беларусь являются процессы оптимизации сферы государственного строительства. Это – деятельность и взаимодействие исполнительной и законодательной власти; строительства судебной системы; совершенствование системы местного управления и самоуправления; развитие института государственной службы; создание эффективной избирательной системы; повышение эффективности политической системы в целом и гражданского общества. Оптимальный динамизм политическая система и гражданское общество в Республике Беларусь приобретает в условиях определения и принятия всеми участниками (акторами) политико-управленческих процессов цивилизованных норм и «правил политической игры», достижения консенсуса интересов.

### **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРАХ**

Стержнем процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере являются: формирование эффективного социально-государства, последовательный переход к социально ориентированной рыночной экономике. Социальное государство в условиях социально ориентированной рыночной экономики означает высокий уровень развития научного, образовательного и культурного потенциала белорусского государства. Главное предназначение политико-управленческих процессов в социально-экономической сфере состоит в регулировании и активном взаимодействии с субъектами хозяйствования в процессах экономической деятельности, в том числе по вопросам получения и рас-

пределения дохода, с учетом общественных гуманитарных потребностей. В Республике Беларусь наука, образование, культура становятся стратегическими факторами социально-экономических процессов, обеспечения устойчивого развития. Логика развертывания политико-управленческих процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере происходит при учёте исторического, экономического, культурного опыта и традиций белорусского народа. В итоге общественное сознание и наука подошли к пониманию особенностей Беларуси в современных условиях, получивших определение «белорусская модель развития», которая сводится к следующим характерным особенностям: Во-первых, это – **сильное государство**. Сильное государство в условиях политического реформирования противодействует проявлениям негативных процессов, обеспечивает общественный порядок и личную безопасность граждан. Именно сильное государство позволило остановить разрушение белорусской экономики в первой половине 1990-х гг. XX в., катастрофическое обнищание населения, деградацию науки, образования и культуры. Причем сильное государство в Беларуси – залог формирования гибких технологических моделей централизации и управления обществом, нацеливание на удержание себя в известных границах через активизацию деятельности граждан, структур гражданского общества по реализации государственной политики. Эффективность государственной политики в социально-экономической сфере проявляется в политико-управленческой институализации, означающей оформление и закрепление с помощью обязательных правил и норм экономической деятельности. Важнейшее качество, приобретаемое при этом белорусской политической системой – это стабильность, то есть способность к преобразованиям и дальнейшему развитию.

Важным компонентом сильного государства является **институт президентской власти**, персонифицируемый Президен-

том Республики Беларусь, который занимает доминирующее положение в системе органов государственной власти. Президент Республики Беларусь, призван в рамках своих задач, объединять другие ветви власти, способствовать их согласованному и эффективному сотрудничеству.

Другой компонент сильного государства проявляется **в сфере взаимоотношений государства и экономики**. Формирование социально-ориентированной рыночной экономики – важнейший критерий сильного государства. По оценкам специалистов, современным экономическим процессам в Республике Беларусь присуща общая тенденция замедления динамики экономического развития, что связано, прежде всего, с замедлением темпов экономического развития Российской Федерации, обострением конкуренции на российском рынке, росте цен на нефть, газ, в целом, рецессией в экономиках ведущих стран. Помимо внешних, имеется ряд внутренних причин. Продолжает оставаться значительным удельный вес убыточных предприятий в республике. По оценкам специалистов, их насчитывается порядка 30 %. Наибольший процент убыточных предприятий насчитывается в Витебской, Могилевской областях. Наиболее убыточной отраслью продолжает оставаться сельское хозяйство. Остается низкой рентабельность реализованной продукции, работ и услуг. Вырос уровень запасов готовой продукции. Увеличилась просроченная кредиторская задолженность. Вместе с тем, в Республике Беларусь продолжают динамичные процессы на экономико-институциональном уровне, свидетельством тому стало акционирование ряда крупных предприятий («Нафтана», «Полимира», «Азота», «Химволокна» (Гродно), «Белшины», Могилевского и Светлогорского ПО «Химволокно», ПО «Горизонт»).

Во-вторых, это – **сильная социальная политика**, характерной чертой которой является соотнесение социально ориентированной экономики с повышением эффективности её инвести-

ций в развитие человеческого потенциала. Социальные программы белорусского государства направлены на реализацию главной стратегической цели – повышение уровня жизни всех граждан и приближению их благосостояния к уровню экономически развитых государств.

Важнейшие политико-управленческие процессы сопровождают развитие сферы образования Беларуси. Так, сохранено лучшее, что было достигнуто советской школой. А именно. Доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования.

Для решения проблем инновационного характера разработана Концепция развития науки в Республике Беларусь, которая основывается на признании науки важнейшим национальным достоянием страны и одним из главных факторов роста благосостояния народа, решения социальных проблем, повышения уровня образования и культуры, укрепление белорусского государства.

Политико-управленческие процессы в сфере культуры развиваются в направлении государственной поддержки культуры для обеспечения необходимых условий политического, социального, экономического и духовного воспитания граждан Республики Беларусь. Государственная политика в сфере культуры направлена на сохранение историко-культурного наследия, поддержку национальной и самобытной культуры, сохранение и развитие белорусского и русского языков как государственных и нациообразующих языков, развитие художественного любительского и профессионального творчества, освоение и сохранение народного фольклора, возрождение и развитие народных промыслов и ремесел, сохранение и поддержка уникальных традиций белорусского народа с учетом интересов и поддержкой граждан других национальностей, проживающих на территории Республики Беларусь.



В третьих, это – **идеология белорусского государства**, консолидирующая общество и мобилизующая его на построение сильной и процветающей Беларуси. Идеология белорусского государства созревает в недрах народного сознания. Она зиждется на любви к своей земле, уважении к людям и гордости за свое Отечество. Народное сознание лежит в основе того, что можно назвать духом, душой, ментальностью народа. Выделяют такие ментальные характеристики, зафиксированные в исторической жизни белорусского народа, как: чувство братскости с русским народом; единство образа жизни, территориальной целостности, культурной и цивилизационной общности; признание сильной государственной власти, эволюционности преобразований, ориентации реформ на широкие слои населения, уважительное отношение к историческому прошлому страны, приверженность делу европейской и международной безопасности, равноправного и взаимовыгодного сотрудничества со всеми странами мирового сообщества. Другим важным компонентом идеологии белорусского государства является патриотизм. Патриотизм связан со строем чувств, мыслей и действий человека, направленных на служение интересам и защиту Отечества, направлен на созидание и содержит мобилизующее начало. Высокий патриотизм – краеугольный камень идеологии белорусского государства, общего дома, имя которому Беларусь.

Таким образом, политико-управленческие процессы в социально-экономической и гуманитарной сфере характеризуют белорусскую модель развития, проявления которой находят в сильном государстве, сильной социальной политике, а также идеологии белорусского государства – той концептуальной основе, которая пронизывает все сферы общественной жизни, наполняет государственные программы новым содержанием. Один из таких программных документов – Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь.

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», (июль, 1995 г.) разработана Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года. Этот документ, разработанный на основе глубокого анализа мировых и региональных социально-экономических, общественно-политических и гуманитарных процессов, позволяет научно обосновать стратегические цели, этапы и сценарии перехода Республики Беларусь к устойчивому развитию, определить важнейшие направления и пути перехода белорусской экономики к устойчивому развитию по главным его составляющим – «человек-окружающая среда-экономика».

Реализация данной стратегии предполагает смену парадигмы развития – переход к построению **постиндустриального (ноосферного) общества**, мерилom богатства которого становятся не вещи, а духовные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой. Причем социально-экономические и гуманитарные аспекты реализации национальной стратегии устойчивого развития становятся решающими.

Речь идет, **во-первых**, о построении высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики с развитыми институтами предпринимательства и рыночной инфраструктуры, действенными механизмами государственного (активная государственная поддержка крупномасштабных мер по достижению долгосрочных ориентиров социально-экономического развития) и рыночного регулирования.

**Во-вторых**, постепенный переход к новому постиндустриальному обществу с преимущественно V и VI технологическими укладами (обеспечивающих выход на мировой рынок), экологически чистыми производствами, развитыми отношениями демократии и гражданского общества, социального партнерства меж-

ду государством, профсоюзами, союзами предпринимателей и общественными организациями, с системой формирования все-сторонне развитого человека – физически здорового, духовно богатого, восприимчивого к научно-техническим нововведениям.

**В-третьих**, воспитание высокообразованного, творческого человека и создание здорового нравственного климата в обществе. Это достигается, во многом, под воздействием культуры. Устойчивое развитие требует бережной защиты и передачи следующим поколениям исторического опыта общества и его достижений в области культуры. В этих целях предстоит реализовать программы реставрации, реконструкции и сохранения приоритетных историко-культурных ценностей белорусского народа: дворцово-парковый ансамбль XVI – XVIII веков в г. Несвиже, замковый комплекс в г.п. Мир Кореличского района, который по решению ЮНЕСКО был внесен в список памятников всемирного природного и культурного наследия, и завершить строительство нового здания Национальной библиотеки Республики Беларусь. Конкретизация стратегических общегосударственных приоритетов устойчивого развития **в следующие пять лет** определена в Послании Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко Белорусскому народу и Национальному собранию. Это, во-первых, всестороннее гармоничное развитие человека (здоровье, образование, рост благосостояния) и обеспечение принципа социальной справедливости. Во-вторых, инновационное развитие национальной экономики. В-третьих, наращивание экспортного потенциала на основе повышения конкурентноспособности продукции и услуг. В-четвёртых, энерго- и ресурсосбережение. В-пятых, развитие агропромышленного комплекса и социальное возрождение села. При этом, подчеркивается в Послании, до 2010 г. стоит задача увеличить ВВП в полтора раза, среднюю заработную плату довести до 500 долларов, уровень малообеспеченности сократить в два раза. К 2009 г. должна быть сбалансирована внешняя тор-

говля и обеспечен выход на устойчивое положительное торговое сальдо<sup>7</sup>.

Неопределенность влияния внешних и внутренних факторов на устойчивое развитие в длительной перспективе обусловили необходимость адекватного реагирования и противодействия угрозам интересам устойчивого развития, которые характеризуются ужесточением конкурентной борьбы за ресурсы и рынки сбыта. Более мощные в экономическом отношении государства стремятся диктовать условия остальным странам. Противодействие угрозам, в значительной степени, зависит от самой белорусской экономики. В этих условиях экономический потенциал превращается в материальную основу национальной безопасности Республики Беларусь.

Как показывает мировая практика, укрепление экономического потенциала и обеспечение социально-экономической безопасности – это гарантия независимого существования государства, одно из главных условий эффективной жизнедеятельности общества, его стабильности, способности к устойчивому развитию. Социально-экономическая безопасность составляет основу национальной безопасности Республики Беларусь и проявляется в состоянии развития социальной сферы, экономики и их институтов. Защита национальных социально-экономических интересов от внутренних и внешних угроз зависит от многомерного пространства позитивных оценок функционирования предельных параметров и характеристик социально-экономических процессов в целом, выход за пределы которых вызывает негативные последствия вплоть до разрушения социально-экономической системы и ее подсистем. Предотвращение такого выхода в критические (катастрофические) зоны составляет стратегическое направление политико-управленческих процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере.

---

<sup>7</sup> Обращение Президента А.Г. Лукашенко с Посланием Белорусскому народу и Национальному собранию // Беларусь сегодня. 20.04.2005. № 73. С. 6.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

Республика Беларусь расположена в центре Европы. Другими словами, Беларусь находится на геополитическом перекрестке и выполняет роль транзитной страны.

Со второй половины 1990-х гг. XX в. происходит **резкое возрастание геостратегического положения Беларуси**, что объясняется возросшим воздействием и влиянием группы геополитических факторов:

1. С разрушением двухполюсной геополитической структуры мира Беларусь оказалась в **эпицентре** противоборства национально-государственных интересов двух центров силы (полюсов) современного мира – России (Договор о коллективной безопасности) и США (НАТО), о чём свидетельствует расширение присутствия НАТО до границ Беларуси.

2. В отличие от некоторых государств Центральной и Восточной Европы (страны Центральной Европы, Балтии, Украина, Молдова), взявших курс на дистанцирование от России и вступление в НАТО, Европейский Союз – Республика Беларусь сохранила в качестве доминирующего вектора международных отношений **российскую ориентацию политики**.

3. Твердая и последовательная позиция Республики Беларусь в международных отношениях препятствует созданию Черноморско-Балтийского санитарного кордона (полупетли) – монолитного блока государств, опоясывающих Россию и отделяющих её от Европы. Две части этого кордона – прибалтийские страны (Литва, Латвия, Эстония) и страны ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова) – оказались разорваны в самом центре, где проходит геостратегический коридор на Россию.

4. Беларусь явилась одним из инициаторов **интеграционных процессов** на постсоветском пространстве – созданию СНГ, образованию Таможенного Союза, Евразийского Сообщества,

Союза Беларуси и России, что объективно превращает Республику Беларусь в главного стратегического партнера и союзника России.

5. Решительные действия со стороны Республики Беларусь, предотвратившие ее геополитическую переориентацию, выразившиеся в противодействии Беларуси продвижению НАТО на Восток и продолжению интеграционного процесса с Россией, вызвали, в свою очередь, **ответное давление со стороны Западных государств на Беларусь**, прежде всего, на институциональном уровне – Совета Европы, МВФ, (прекратившего с 1995 г. предоставление кредитов).

6. На территории Республики Беларусь сформировался **«транзитный коридор»** между Восточной и Западной Европой – магистрали, нефте- и газопроводы, сети электропередач – порядка 70-80 % грузооборота в рамках общеевропейской кооперации государств СНГ.

Геостратегически Беларусь оказалась в эпицентре глобального передела мирового порядка, процессов активного противоборства между мировыми центрами силы, которые развернулись на рубеже XX-XI вв. В этот исторический период возникают и укрепляются новые суверенные государства, появляются новые центры влияния и субъекты международных отношений. Активизировалась трансформация системы факторов, определяющих силу того или иного государства: возросло значение финансовой мощи, оперативности коммуникаций, научного потенциала.

В то же время, сохранили свою значимость «классические» военно-политические инструменты системы международных отношений. С окончанием «холодной войны» борьба за сферы влияния между наиболее мощными центрами (актерами) системы международных отношений распалась на множество локальных подсистем. На волне сепаратизма, проявлений национального и религиозного экстремизма, стали появляться новые региональные

конфликты. Углубившаяся неравномерность экономического развития государств создала питательную среду для накопления кризисного потенциала во многих регионах мира. На этой основе стали возникать и стремительно разрастаться различные экстремистские политические течения. На смену угрозе мировой ядерной катастрофы пришли новые вызовы – международный терроризм, организованная преступность, наркоторговля, распространение оружия массового уничтожения, глобальные финансово-экономические, экологические кризисы и массовые эпидемии.

Все эти особенности современного мирового развития обрели принципиально новое значение для геостратегического положения Беларуси, наложили серьезный отпечаток на ее внешнюю политику, эффективность которой во многом зависит от точности соотнесения мировых политических и экономических тенденций с национальными целями и возможностями на международной арене. Тем не менее, даже в этих, далеко не самых благоприятных, условиях **транспарентность и демократичность** были и остаются политическими основами процессов в сфере международных отношений Республики Беларусь.

С обретением Республикой Беларусь независимости, выход на международную арену в качестве полноправного субъекта мировой политики, сопровождался осмыслением национальных интересов, места и роли белорусского государства в международной системе политико-экономических координат в региональном и глобальном контексте. Это потребовало обоснования стратегических целей и приоритетов разворачивания политико-управленческих процессов в сфере международных отношений Республики Беларусь. Их современной основой стало **сочетание многовекторности и учёт исторически сложившихся приоритетов страны**. На практике это обуславливается всесторонним сотрудничеством и взаимодействием с Российской Федерацией, которая исторически и духовно наиболее близка для белорусов.

Первостепенная важность союзнических отношений с Россией, становится важнейшим условием развития сильной и процветающей Беларуси, укрепления её государственного суверенитета и независимости. Вместе с тем, концепция многовекторности означает активизацию связей со странами Азии, Африки и Латинской Америки, участие Республики Беларусь в Движении неприсоединения.

Отказ Беларуси от «ухода на Запад» и взятие курса на сближение с Россией, начиная с 1994 г., объективно отражает настроения и устремления большей части белорусского общества. Такая позиция продиктована многими причинами и, прежде всего, тем, что Беларусь никогда не была частью западной культуры, западного уклада жизни в основе которых, лежат католические и протестантские ценности. В структуре конфессий в Республике Беларусь, по оценкам специалистов, православные занимают 44,01 %, тогда как католические – 15,66 %. Несмотря на тенденцию возрастания протестантских общин, их удельный вес в республике составляет<sup>8</sup> 35,74 %. Это свидетельствует о преимущественно православном характере утверждения и развития восточнославянской цивилизации в Беларуси. В то же время, Беларусь была и является неотъемлемой составляющей общеевропейской цивилизации, органично вкраплена в мозаику европейской культуры.

В современном мире **два фактора** определяют авторитет, статус и роль государств – даже не наличие ядерного или иного вида оружия массового уничтожения. Во-первых, это участие государства в том или ином союзе и, во-вторых, процессы в национальной и мировой экономике. С точки зрения первого фактора, исторический выбор Республики Беларусь в пользу союза с Россией, обеспечил сохранение и развитие Беларусью сво-

---

<sup>8</sup> Земляков Л.Е. Религиозные процессы в Беларуси. Проблемы государственно-правового регулирования. Мн. 2001. С. 19.



ей национальной идентичности, способствовал возрождению экономики и позволил республике стать авторитетным участником процессов в сфере международных отношений. С практической стороны это нашло свое отражение в инициировании и плодотворном развитии интеграционных процессов на постсоветском пространстве, создании Союзного государства Беларуси и России.

С точки зрения второго фактора, активизировались социально-экономические процессы, в основе которых лежит экономический рост и повышение социального благосостояния и защищенности граждан, другими словами, всего того, что сегодня называют «белорусской моделью развития». Однако процессы в мировой экономике, проявляющиеся в глобализации и транснационализации хозяйств, усиления конкурентной борьбы за рынки сбыта как фактора выживания новых государств и сохранения своей независимости требуют переориентации стратегических внешнеэкономических целей в сторону усиления экономического присутствия Республики Беларусь на зарубежных рынках.

В этих условиях стратегическим политико-управленческим содержанием развертывания современных процессов в сфере международных отношений Республики Беларусь, становится **внешнеэкономическая экспансия страны** на основе, прежде всего, диверсификации её внешней торговли. Фундамент жизненной силы Беларуси в сфере международных отношений – это процессы в её экономике. Обратной стороной этих процессов является внешняя уязвимость (острая конкуренция, скачки цен и др.) экономики Республики Беларусь. И стратегической задачей становится понижение уязвимости белорусской экономики за счет нахождения оптимального баланса факторов уязвимости и, как следствие, понижение внешнеполитических рисков.

Свою практическую конкретизацию стратегические цели процессов в сфере международных отношений Республики Бела-

русь находят в политико-управленческих свойствах их реализации. Важнейшие среди них это:

- **Ликвидация энергетической и сырьевой зависимости, обеспечение на этой основе энергетической и сырьевой безопасности страны.** Политико-управленческое свойство преодоления энергетической зависимости как стратегической цели, состоит в диверсификации источников энергии. Это достигается, как минимум, на трех направлениях – изыскание новых перспективных источников и маршрутов поставки энергии; разработка альтернативных видов энергии (прежде всего, местного топлива, биоэнергии) и внедрение высокотехнологичных способов их использования; сокращение энергоёмкости производства и потребления. С точки зрения преодоления сырьевой зависимости, стратегическая цель состоит в сокращении материалоёмкости продукции, в переходе к наукоёмкому производству. Экономия средств на импорте сырья (с учётом перспективы падения цен на энергоресурсы) и транспортировке готовой продукции станет содействовать преодолению отрицательного сальдо внешней торговли товарами и услугами. Однако тезис о ликвидации энергетической и сырьевой зависимости нельзя понимать примитивно, как некое требование ухода из России, как главного поставщика этих ресурсов Беларуси. Речь идет о наращивании сотрудничества с Россией и совместном подключении к альтернативным энергетическим и сырьевым источникам, выходу на другие рынки.

- **Формирование более разносторонней географии сбыта белорусских товаров и услуг.** Помимо закрепления на существующих рынках, это означает на практике также их диверсификацию. На волне оживления спроса на продукцию белорусских товаропроизводителей, вместе с тем Республика Беларусь нуждается в защите от взлетов и падений конъюнктуры на одном рынке. Это достигается за счет резкого повышения конкуренто-

способности белорусских товаров, поощрения импорта новейших технологий и капитала для последующего наращивания белорусского экспорта, всесторонней поддержки высококонкурентных мелких и средних производств, способных быстро перестраиваться под нужды внешнего и внутреннего рынка. При этом крупные отечественные промышленные предприятия должны быть дополнены динамично развивающимися малыми и средними предприятиями;

- **Вынос сборки и производства на основе белорусских технологий непосредственно на рынки сбыта.** Речь идет, фактически, о необходимости внешнеэкономической экспансии. Строительстве конкурентноспособных, востребованных в том или ином регионе мира отечественных производств за рубежом. Создании на этой основе институциональных механизмов инвестирования в сборку и производство белорусских технологичных товаров за рубежом и, прежде всего, в России; налаживании на внешних рынках сервиса и поставки запчастей к экспортируемой технике.

- **Использование с максимальной отдачей транзитного потенциала.** Геостратегическое положение Республики Беларусь, как транзитного государства, – это выгодный природный ресурс. Использование транзитного потенциала Республики Беларусь означает максимальный охват и использование всех важнейших факторов современного транзита, таких как: дороги, средства транспорта (железнодорожного, шоссейного, авиационного) и типы перевозок.

- **Укрепление белорусско-российского интеграционного союза.** Основной вектор национально-государственных интересов Республики Беларусь – Российская Федерация, интеграция с Россией. Основу белорусско-российской интеграции составляют принципы, положенные в основу Договора о создании Союзного государства Беларуси и России (декабрь, 1999 г.). Среди

них: принцип равноправия двух суверенных государств; создание равных условий хозяйствования и другие принципы. На основе этих принципов формируются конкретные общественно-политические и социально-экономические механизмы интеграционного процесса, среди них – обеспечение равенства прав граждан двух государств во всех сферах жизни, введение на территории Союзного государства единой денежной единицы (валюты) и др. Практические и последовательные шаги на этой основе отражают интересы белорусского государства. Укрепляют веру белорусского и российского народов в реальную силу и взаимную выгоду интеграционного процесса.

- **Использование преимуществ, прежде всего, экономических, от геостратегического положения Республики Беларусь, которая как бы «зажата» между Европейским союзом и Евразийской Россией.** Уникальное геостратегическое положение Республики Беларусь призвано сыграть особую роль в геополитической конфигурации современного мира по преодолению имеющегося представления о «буферном государстве» и стать основанием формирования новой европейской геополитической картины XXI в., в которой Республика Беларусь занимают нишу современного, развитого и независимого государства.

- **Взаимодействие со «стратегическим соседом» – Европейским союзом, в том числе по проблемам нелегальной миграции, торговли людьми, наркотрафика, безопасности границ.** Европейский союз – это особый приоритет и стратегический партнер Республики Беларусь. Главный компонент процессов Республики Беларусь с Европейским союзом состоит в экономической сфере, неуклонном росте внешнеторговых отношений, а также значительной доли кредитно-финансовых ресурсов, получаемых Республикой Беларусь в западных учреждениях. Стратегическое соседство с Европейским союзом означает, что основные интересы Беларуси, как европейской страны, в настоя-

щее время и в перспективе будут лежать в плоскости Россия-Евросоюз. В то же время, стратегическое взаимодействие с Европейским союзом по проблемам нелегальной миграции, торговле людьми, наркотрафику, безопасности границ имеет принципиальное значение для обеих сторон. Сдерживание и недопущение Республикой Беларусь этого потока в Европу требует немалых материальных и финансовых ресурсов, совместной деятельности в этих сферах. Интересам Европейского союза и Республики Беларусь отвечает провозглашенная на этой основе Европейским союзом концепция «кольца друзей» и зоны стабильности и процветания вдоль периметра его границ, как в равной степени созвучна сформированной в Республике Беларусь концепции «пояса добрососедства и безопасности». Стратегическое взаимодействие с Европейским союзом в конечном итоге станет способствовать обеспечению стабильности, безопасности, устойчивого экономического и социального развития. А в долгосрочной перспективе – высокому уровню экономической интеграции, предусматривающей свободу перемещения людей, товаров, услуг и капиталов. Созданию общего экономического пространства России – Беларуси – ЕС. Фактически, речь идет о построении отношений, которые по большому счету аналогичны отношениям Европейского союза со странами не входящими в настоящее время в Европейский союз, такими, например, как Норвегия, Швейцария и др.

- **Развитие и укрепление международных позиций СНГ и организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).** В условиях фрагментации территории СНГ, превращении этого пространства в арену соперничества за влияние с участием внешних сил – США, Европейского союза, крупных сопредельных стран, двусторонние отношения со странами СНГ, особенно наиболее крупными экономическими партнерами, – является предметом особого внимания Республики Беларусь. В этом

смысле формирование, декларирование и реализация общих подходов государств-участников СНГ станет способствовать укреплению международных позиций этой международной организации. Функционирование эффективной системы региональной коллективной безопасности на постсоветском пространстве – ОДКБ является условием создания единой и неделимой системы безопасности во всей евроатлантической зоне. ОДКБ не носит характер закрытого военно-политического блока. Напротив, Договор открыт для присоединения к нему других государств, разделяющих его цели и принципы. Источником «силы» ОДКБ должна стать скоординированная политика стран-членов этой организации. Во-первых, по вопросам безопасности, контроля над вооружениями, военно-политического взаимодействия с третьими странами и организациями. Во-вторых, взаимодействие в военно-технической сфере, как факторе обороноспособности Республики Беларусь и развития оборонно-промышленного комплекса.

- **Взаимоотношения с НАТО.** Новыми процессами в деятельности НАТО является расширение этой организации, непосредственное приближение к границам Республики Беларусь. Общая протяженность границ Республики Беларусь с НАТО в настоящее время составляет 1200 км. Эта граница должна стать не линией конфронтации, а линией добрососедства в целях совместного решения проблем и адекватного реагирования на современные вызовы XXI в.

- **обеспечение региональной безопасности на уровне объектов критической инфраструктуры – нефти – и газопроводов, электростанций, в том числе и атомных, общеевропейских транспортных коридоров – против современных угроз.** Взаимодействие на региональном уровне по обеспечению безопасности также предполагает защиту границ против проникновения террористов, незаконных мигрантов, наркотиков, незакон-

ных поставок оружия, в том числе ядерного компонента. Практическая конкретизация предполагает разработку совместных мер эффективного взаимодействия на случай террористического удара, технологической катастрофы на особо опасных объектах вблизи границ Республики Беларусь. Другим важным направлением обеспечения региональной безопасности является налаживание взаимодействия соседних организаций коллективной безопасности НАТО-ОДКБ.

- **Формирование перспективных отношений с США.** Евроатлантическая стратегия процессов в сфере международных отношений Республики Беларусь будет неполной без перспективы отношений с США, как основного экономического, финансового, технологического, военного и политического центра силы. Существуют два направления выстраивания этих отношений. В краткосрочном направлении – отказ со стороны США от воздействия на Республику Беларусь при помощи давления, нормализация отношений в интересах двух государств на основе формирования убежденности в том, что суверенная, процветающая, демократическая Беларусь – в интересах США и всего европейского пространства. В долгосрочном направлении – изменение со стороны США стиля лидерства, недопущения явного злоупотребления своим мировым положением.

- **Продвижение интересов Республики Беларусь как экспортных, так и кредитно-инвестиционных – на глобальном Юге: в арабских странах, Китае, Индии, а также в Африке и Латинской Америке.** В этом состоит наполнение стратегическим содержанием проблемы сокращения внешней уязвимости экономики Республики Беларусь. При этом важно выбрать ключевые в плане сотрудничества страны с перспективой превращения их в плацдармы экономической деятельности на пространствах всего региона. Например, Объединенные Арабские Эмираты могут стать центром взаимодействия со странами всего регио-

на Персидского Залива и далее всего арабского востока, который, начиная с 2005 года, формирует зону свободной торговли, состоящей из Сирии и Ливана и далее на Ирак и Иорданию. Это позволит соединять технологические возможности Республики Беларусь с позициями местных предпринимателей на их региональных рынках, взаимно усиливать возможности друг друга, привлекать кредитно-инвестиционные ресурсы. Регион Латинской Америки – это естественный союзник Республики Беларусь в силу, в первую очередь, взаимодополняемых экономик. Такие ключевые государства, как Бразилия, Аргентина, Колумбия, Венесуэла объективно заинтересованы в сотрудничестве с Республикой Беларусь. Приоритетным государством данного региона для Беларуси является Бразилия, как лидер Южной Америки. На этом направлении разворачиваются процессы обеспечения резерва экономического роста Республики Беларусь. Для этого необходимо налаживание диалога на высшем политическом уровне и укрепление долгосрочных торгово-экономических связей со странами Латинской Америки.

- **Повышение эффективности участия Республики Беларусь в работе международных организаций, прежде всего, ООН, подготовка к вступлению во Всемирную Торговую Организацию, активизация деятельности в рамках Движения неприсоединения.** С учётом почти 60 летнего опыта работы Беларуси в ООН, современная концентрация дипломатических и других сил Республики Беларусь на работе в международных организациях должна иметь практическую отдачу: финансовую, организационную и политическую. В том числе выработке весомой, реальной инициативы, о которой Республика Беларусь может заявить с высокой трибуны ООН. Этот контекст должен изменить представление в мире о Беларуси и ассоциироваться, прежде всего, с активной ролью государства в обеспечении устойчивого развития общества, экологией будущего, высоким уровнем раз-



вития науки и образования, массового спорта и развития культуры. Усилия Республики Беларусь по вступлению в ВТО и деятельность в организации Движения неприсоединения, в которой Беларусь является единственной участницей в рамках своего региона, может стать весомым инструментом развития многосторонней дипломатии и продвижения экономической экспансии.

В этом заключаются политико-управленческие свойства основных стратегических целей развертывания процессов в сфере международных отношений Республики Беларусь. Современная наука – политическое управление – не в состоянии однозначно предвидеть их конкретный ход. Каждая из рассмотренных выше позиций может оказаться в большей или меньшей степени реализованной. Практическое осуществление стратегических целей во многом зависит от глобального типа политико-управленческого структурирования процессов в сфере международных отношений. Демократический тип предполагает многовекторность, полицентризм, наличие многих акторов и центров влияния, укрепление ООН и других международных организаций. Авторитарный тип процессов, напротив, закрепляет монополярность и гегемонизм. В современных условиях это выражается в создании нового мирового порядка «по-американски».

Любой сценарий развертывания процессов в сфере международных отношений, предполагает расширение и углубление межнациональных связей, интенсификацию, прежде всего, международного экономического сотрудничества. А это означает повышение значимости современных политико-управленческих исследований в целях создания оптимальных моделей взаимодействия в интересах всех участников этих процессов.

### ***Контрольные вопросы к теме 7***

1. В чем состоит сущность научных подходов к анализу истоков зарождения современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь?
2. Каким образом события рубежа второй половины 1980-х – начала 1990-х гг. XX в. повлияли и продолжают оказывать влияние на формирование современного белорусского государства?
3. Охарактеризуйте важнейшие сферы развертывания политико-управленческих процессов?
4. Раскройте содержание основных направлений оптимизации государственного строительства. Какова сущность ее переходной динамики?
5. Каковы характерные особенности (компоненты) процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере?
6. Почему со второй половины 1990-х гг. XX в. происходит резкое возрастание геостратегического положения Беларуси?
7. Конкретизируйте и обоснуйте политико-управленческие свойства стратегических целей процессов в сфере международных отношений?

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 1996 г. В редакции Решения республиканского референдума 17 октября 2004 г. – Мн. 2004.
2. Обращение Президента А.Г. Лукашенко с Посланием Белорусскому народу и Национальному собранию // Беларусь сегодня. № 73. 20.04.2005.
3. Белорусская модель развития: механизм реализации / Под ред. Е.В. Матусевича. – Мн., 2003.
4. Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь (конституционно-правовой статус): Учебное пособие. – Мн., 1999.
5. Данилов А.Н. Переходное общество. Проблемы системной трансформации. – Мн., 1998.
6. Идеология и молодежь Беларуси: / Под ред. Л.Е. Землякова, С.Д. Лаптенка. Пособие. – Мн., 2005.
7. Малиновский В.И. История белорусской государственности. – Мн., 2003.
8. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2020 г. – Мн., 2004.
9. Основы идеологии белорусского государства. Под ред. С.Н. Князева, С.В. Решетникова. Учебное пособие. – Мн., 2004.
10. Политико-административное управление. Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М.: РАГС, 2004.
11. Политическое управление. М.: РАГС, 1999.
12. Политология / Под ред. С.В. Решетникова., – Мн., 2002.
13. Политология / Под ред. Е.М. Бабосова, В.П. Сапелкина., Мн., 2002.
14. Шимов В.Н. Экономическое развитие Беларуси на рубеже веков: проблемы, итоги, перспективы. – Мн., 2003.
15. Национальная экономика Беларуси / Под ред. В.Н. Шимова. – Мн., – 2005.

## **ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ (ЗАЧЕТУ)**

1. Политика и управление. Их сущность и специфика.
2. Понятие «политическое управление», его природа и особенность. Объекты и субъекты политического управления.
3. Роль и место государственной политики в контексте проблем политического управления. Основные факторы, влияющие на процессы политического управления обществом.
4. Субъекты политического управления.
5. Политическая и общественная системы. Их взаимосвязь.
6. Основные подходы к рассмотрению политической системы.
7. Основные компоненты политической системы с точки зрения институционального подхода.
8. Системный подход к характеристике политической системы в интерпретации Д. Истона.
9. Структура и функции политической системы Республики Беларусь.
10. Политическое управление как способ оптимизации политической системы.
11. Политическое прогнозирование.
12. Политические интересы в процессе принятия политического решения.
13. Механизм принятия политического решения.
14. Роль бюрократии в процессе принятия и реализации политического решения.
15. Государство, его происхождение и назначение, черты и признаки государства.
16. Роль и место государственного суверенитета в политическом управлении.
17. Формы и типы государства.
18. Современные тенденции развития национальных государств.

19. Основные черты белорусского государства на современном этапе.

20. Роль института выборов в политическом управлении?

21. В силу каких оснований технократический (технологический) подход к выборам является ограниченным и неполным?

22. Что означает политический подход к выборам?

23. Избирательная кампания как вид политической деятельности по управлению обществом.

24. Специфика отношений между субъектом и объектом управления в избирательной кампании.

25. Типы и виды избирательных технологий в политическом управлении.

26. Сущность системного подхода к исследованию управленческих процессов.

27. Современные теории исследования процесса политического управления. Их суть.

28. Структура управления политическим процессом.

29. Стадии процесса политического управления.

30. Методы принятия управленческих решений.

31. Оценка управления политическим процессом. Их критерии.

32. Политические технологии, их суть и специфика.

33. Фазы принятия и реализации политического решения.

34. Политический анализ в системе политического управления.

35. Виды ситуационного анализа по степени полноты анализа политической ситуации и количеству анализируемых факторов, по степени связи с решением конкретной проблемы.

36. Сущность политических прогнозов по содержанию, по виду представления, по периоду упреждения.

37. Система поддержки принятия решений.

38. Проблема эффективности мониторинга в политически ориентированной среде.

39. Ситуационно-аналитические центры. Их задачи.

40. Структура ситуационно-аналитических центров.

41. Сущность научных подходов к анализу истоков зарождения современных политико-управленческих процессов в Республике Беларусь.

42. Сущность политических событий рубежа второй половины 1980-х – начала 1990-х гг. XX в. и их влияние на формирование современного белорусского государства.

43. Важнейшие сферы разворачивания политико-управленческих процессов.

44. Основные направления оптимизации государственного строительства. Сущность переходной динамики.

45. Характерные особенности (компоненты) процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере.

46. Причины возрастания геостратегического положения Беларуси.

47. Политико-управленческие свойства стратегических процессов в сфере международных отношений?

**Учебное издание**

*Система открытого образования*

**Герменчук Виктор Васильевич**  
**Малиновский Владимир Иванович**  
**Соколов Борис Моисеевич**  
и др.

## **Политическое управление**

Курс лекций

Под редакцией В.И. Малиновского

В авторской редакции  
Ответственный за выпуск *О.Н. Солдатова*  
Технический редактор *Т.В. Жибуль*  
Художник обложки *О.А. Стасевич*  
Компьютерная верстка *Н.М. Азаревич*

Подписано в печать 13.03.2006.  
Формат 60 × 84<sub>/16</sub>. Бумага офсетная.  
Гарнитура Times. Печать трафаретная.  
Усл.печ.л. 12,5. Уч.-изд.л. 13,4. Тираж 300 экз. Заказ 56.

Издатель и полиграфическое исполнение:  
Академия управления при Президенте Республики Беларусь  
ЛИ № 02330/0056905 от 01.04.2004 г.  
ЛП № 02330/0056837 от 11.05.2004 г.

Отпечатано с оригинал-макета заказчика.

220007, г. Минск, ул. Московская, 17.