

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Пособие для студентов юридического факультета,
обучающихся по специальности 1-23 01 06
«Политология (по направлениям)»

Под редакцией С. В. Решетникова

МИНСК
БГУ
2010

УДК 323(476)(075.8)
ББК 66.3(4Бей)я73
Г72

А в т о р ы:

С. В. Решетников (предисл.; тема 1, п. 4; тема 3, п. 1)
Н. А. Антанович (тема 1, п. 1, 2, 3; тема 3)
Е. Ф. Гречнева (тема 4)
Н. П. Денисюк (тема 6)
Л. Е. Земляков (тема 5)
И. А. Кузнецова (тема 2)
Н. В. Ляхович-Петракова (тема 7)

Рекомендовано Ученым советом
юридического факультета БГУ
4 ноября 2008 г., протокол № 3

Р е ц е н з е н т ы:

доктор философских наук, профессор *Л. Е. Криштанович*;
кандидат политических наук, доцент *Ю. П. Бондарь*

Государственная политика и управление в Республике
Г72 Беларусь : пособие для студентов юрид. фак., обучающихся
по спец. 1-23 01 06 «Политология (по направлениям)» /
С. В. Решетников [и др.] ; под ред. С. В. Решетникова. —
Минск : БГУ, 2009. — 143 с.
ISBN 978-985-518-258-1.

В пособии раскрываются сущность и содержание современного этапа развития политологии в Республике Беларусь как учебной и научной дисциплины.

Предназначено для студентов юридического факультета, изучающих политологию.

УДК 323(476)(075.8)
ББК 66.3(4Бей)я73

ISBN 978-985-518-258-1

© БГУ, 2009

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современном быстро меняющемся мире общественные науки превращаются в разновидность социальных технологий. Технология в данном случае означает соединение общественной науки и управленческой практики. Разработка технологий в сфере государственной политики тесно связана с методами и принципами государственного управления. В последние годы данная проблематика привлекает внимание исследователей, работающих в области экономических, политических, социологических и других наук. Однако целостная фундаментальная междисциплинарная база для разработки социальных технологий, создания программ в области государственной политики и управления пока отсутствует.

Актуальность подготовки данного пособия обусловлена системной трансформацией институтов государственной власти в Республике Беларусь в переходный период. Научная новизна книги состоит в выделении системы методов политического анализа государственной политики, выявлении принципиального алгоритма технологий построения политики в различных сферах государственного управления.

Авторы поставили цель изложить методологию и методы политического анализа, позволяющие моделировать социальные технологии формирования и реализации государственной политики в Республике Беларусь.

Издание подготовлено коллективом кафедры политологии юридического факультета БГУ под руководством доктора политических наук, профессора С. В. Решетникова.

Т е м а 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

1.1. СОЦИАЛЬНОЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Управление — это процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления в целях изменения его состояния. *Социальное управление* выделяется из процессов подобного типа тем, что в нем задействованы различные социальные силы, сочетаются сознательный и спонтанный способы регулирования.

Государственное управление (ГУ) можно рассматривать как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле государственное управление — это осуществление государственной власти через принятие политико-государственных решений и их реализацию; это целенаправленное воздействие государства на общественные процессы и явления, отношения и деятельность людей с учетом механизмов обратной связи. В данном контексте государственное управление выступает как разновидность социального управления.

В узком смысле государственное управление — это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, которая направлена на регулирование процессов, отношений, связанных с жизнедеятельностью общества. Это деятельность, осуществляемая на профессиональных началах специализированными органами исполнительной власти и должностными лицами.

В англо-американской политической науке категория государственного управления является обобщающей, описывающей рациональное регулирование общественных дел и коллективных ресурсов теми группами интересов, которые контролируют основные рычаги власти, опираясь на официальные институты. Узкое значение в понимании ГУ — это *государственное администрирование*

(public administration). В широком смысле ГУ связывают с проводимой *государственной (публичной) политикой* (public policy).

Природу и специфику государственного управления определяют:

1) субъект управления: в качестве основного субъекта ГУ (в узком смысле) выступает государство, которое как «мозговой центр» дает «импульсы-приказы»;

2) специфический объем охватываемых общественных явлений, включая решение общих (публичных) дел, согласование действий граждан, защиту совместных интересов;

3) характерные способы реализации государственной власти, методы и средства ГУ комплексного характера, которые подразделяются на правовые, политические, экономические; методы принуждения и убеждения и др.

Теория ГУ — это междисциплинарная область исследований. Можно говорить об *управленческой парадигме*, вклад в развитие которой вносят такие науки, как: политическая, правовая, экономическая, психологическая. В политической науке наряду с понятием «государственное управление» выделяют термин «политическое управление».

Государственное управление занимает ключевое место в структуре политического процесса. Его роль заключается в обеспечении эффективного осуществления полномочий государственной власти на всех уровнях, направленных на качественное и своевременное решение общественно значимых проблем, обеспечение социально-политической и экономической устойчивости.

Система ГУ состоит из ряда взаимосвязанных элементов:

- функций государства, определяющих его роль в различных сферах;

- нормативно-правовой базы, закрепляющей и обеспечивающей реализацию функций государства;

- элементов системы, формирующей структуры институтов государства;

- политических процессов, обеспечивающих взаимодействие как внутри системы ГУ, так и вне ее — с институтами гражданского общества, частного сектора и другими партнерами;

- человеческих, финансовых, информационно-коммуникационных, материальных и прочих ресурсов.

Рациональное функционирование ГУ должно обеспечиваться через эффективное взаимодействие элементов системы по основным ее составляющим: административному, экономическому и политическому управлению.

Административное управление — это процесс планирования, организации, мотивации и контроля работы системы. Основными участниками являются все ветви государственной власти.

Экономическое управление — это процесс, через который система обеспечивает усиление экономического потенциала государства в интересах социального развития. Действующими лицами являются государство, частный сектор и население.

Политическое управление — это процесс постановки общенациональных задач развития, разработки политики, принятия решений на общегосударственном уровне. В него вовлечены все органы государственной власти, политические и общественные институты, частный сектор и организации гражданского общества.

Рассмотрим вопрос о *соотношении государственного и политического управления* (ПУ). В политическом управлении есть специфические черты, не присущие государственному. Одни и те же вопросы в ГУ и ПУ рассматриваются по-разному: в государственном — с точки зрения государства, в политическом — с точки зрения гражданина и гражданского общества. Соотношение ПУ и ГУ, таким образом, определяется соотношением государственной и политической власти и зависит от типа политической системы. «Государственное управление — это такие субъект-объектные отношения, которые возникают между государственными должностными лицами и государственными органами, выступающими в роли субъекта управления, и населением или его отдельными группами как объектом управления. Главной особенностью государственного управления является опора на легитимное насилие, т. е. на обладание властными полномочиями, статусными ресурсами для проведения в жизнь управленческих решений. Государственное управление обладает административными ресурсами, политическое управление таковых не имеет» [1, с. 15—16].

В условиях демократии возникает *со-участие* граждан в процессе управления, проведении политических курсов, разработке и реализации властно-управленческих решений, отборе самих управленцев на основе прямого и (или) опосредованного участия в этом процессе граждан, включая осуществление контроля над деятельностью властных структур.

Понятие «политическое управление» используется наряду с понятием «политический менеджмент». *Политический менеджмент* — это разновидность управленческих отношений, где субъект (политическая организация, государственный деятель, группа давления) не может опереться на институционализированные процедуры нормотворчества либо административный ресурс.

Выделяют такие виды политического менеджмента, как: политический имиджмейкинг, политический PR, электоральный менеджмент, регулирование политических конфликтов, лоббистская деятельность, технологии заключения политических союзов и соглашений. Основные цели политического менеджмента:

- укрепление авторитета государственного или политического деятеля;
- создание благоприятных условий для деятельности государственного учреждения, политической партии, общественной организации;
- расширение числа сторонников той или иной государственной или политической программы, политического проекта;
- формирование электоральных предпочтений населения; создание политических союзов, блоков;
- влияние на политических оппонентов;
- мобилизация масс для политической поддержки.

Приемы политического менеджмента все чаще используются в практике демократического государственного управления.

Содержание понятия «политическое управление» менялось в связи с процессами демократизации. В демократическом правовом государстве главным субъектом управления является народ, свободно выбирающий своих представителей в органы власти. Государство действует от имени народа и, создавая специальные органы управления, выступает как консолидированный субъект управления, как система организационно-правовых форм.

Государственное управление охватывает все три ветви власти. Политическое управление в большей степени связано с законодательной властью, а административное — с исполнительной властью. Разделение властей не означает разделения управления, ибо юридической основой ГУ являются нормативно-правовые акты и документы законодательной и исполнительной ветвей власти.

1.2. ЭВОЛЮЦИЯ НАУКИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Эволюция науки о государственном управлении включает три этапа:

- 1) 1880—1920-е гг.;
- 2) 1920—50-е гг.;
- 3) 1950-е гг. — по настоящее время.

В 1887 г. профессор *Вудро Вильсон*, на тот момент будущий президент США, опубликовал свою работу «Изучение администрирования», которая положила начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления. Он первым предложил использовать в сфере деятельности государственного аппарата те методы, которые до этого применялись в организации производства.

В. Вильсон применил понятие «*административная эффективность*», развивая идею о необходимости подбора государственных служащих по принципу профессиональной компетентности. Вместе с *Фрэнком Дж. Гуднау* В. Вильсон провел исследование американской системы управления. Главной задачей их совместной работы было создание модели демократического государственного управления. Впоследствии эта идея воплотилась в формуле «*демократическое правление и эффективное государство*», которая является главным принципом государственной политики в современных демократических государствах.

Одним из первых В. Вильсон поставил вопрос о взаимосвязи между *политическим* и *государственным* управлением. Он утверждал, что не следует смешивать политику (политическое управление) с государственным администрированием, что сферы политики и администрирования не совпадают, хотя тесно связаны между собой. Администрация должна исполнять законы, которые принимает политическая власть.

В. Вильсон и Ф. Дж. Гуднау считали, что *деполитизация* и *деидеологизация* ГУ должны стать его важнейшими принципами. На современном этапе разделение политики и управления рассматривается как особая проблема в сфере основных направлений политических исследований.

Очень большую роль в становлении теории государственного управления сыграл известный немецкий мыслитель *Макс Вебер* (1864—1920). Плодотворной и для политической науки, и для теории государственного управления стала его концепция «*идеальной бюрократии*». М. Вебер выделил следующие признаки *идеальной бюрократии*:

1. Члены служебного персонала лично свободны и подчиняются лишь власти в отношении их официальных обязанностей.
2. Четко установлена иерархия должностей.
3. Должностные функции ясно определены.
4. Чиновники-управленцы (бюрократы) подбираются согласно профессиональной квалификации, подтвержденной дипломом.

5. Они получают вознаграждение в денежной форме и имеют право на пенсию. Зарплата выдается согласно месту в иерархии.

6. Исполнение должности есть единственное и главное занятие чиновника.

7. Существует четкая система карьерного роста.

8. Должностное лицо не может присвоить ни должности, ни доходы, которые связаны с ней.

9. Должностное лицо подчиняется строгой дисциплине и контролю при исполнении своих обязанностей.

В. Вильсона, Ф. Дж. Гуднау и М. Вебера называют «поколением предшественников», с ними связывают появление теории государственного управления как самостоятельного научного направления. В конце XIX в. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне открылся первый институт правительственных исследований. В 20—30-е гг. XX в. аналогичные исследовательские центры стали появляться в странах Европы. Их целью было изучение административно-государственной деятельности, выработка рекомендаций по повышению эффективности работы государственного аппарата.

Государственная администрация как особый аппарат в системе власти появилась очень давно, но своего полного расцвета достигла только в XX в. В это время быстрыми темпами развивалась и еще одна отрасль управления — управление производством или частными предприятиями — менеджмент. Развитие этой отрасли знаний оказало очень большое влияние на становление теории ГУ.

В Великобритании развитие теории ГУ началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономики и политических наук. Такие ученые, как Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Манниг, внесли большой вклад в ее разработку. В США в 1916 г. Р. Брукингс учредил первый институт правительственных исследований. В 1926 г. Л. Уайт выпустил учебник «Введение в науку государственного управления».

Наиболее известными направлениями в теории ГУ являются *классическая школа* — Ф. Тейлор, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси, Л. Гилберт (в рамках этой школы ГУ анализировалось по аналогии с управлением в бизнесе); и *школа человеческих отношений* — М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи (в рамках этой школы внимание уделялось организационной культуре и психо-

логическому климату в коллективе). Современный этап в развитии науки о ГУ связан с переходом общества на постиндустриальную стадию развития и изменением функций государства. Появились такие течения, как бихевиоризм (Д. Макгрегор, Д. Томсон), структурно-функциональный, системный и ситуационный подходы (Р. Мертон, Т. Парсонс, Д. Истон).

Во второй половине XX в. складывается новая область знания — *политическое управление*, постепенно развертывающаяся в целый комплекс *политико-управленческих дисциплин*. Этот сложный научный комплекс образовался на стыках предметных полей трех блоков социально-гуманитарных дисциплин: 1) социально-политического (политическая, социологическая и экономическая науки); 2) когнитивного (философия, психология и информационно-коммуникативные исследования) и 3) менеджериального (государственное администрирование, организационная теория, общий менеджмент, военная наука). Произошел синтез различных сфер социально-гуманитарного знания, к которому со временем добавились математические и кибернетические исследования и методы обработки информации. У истоков этого междисциплинарного синтеза конца 1940—50-х гг. стояли Г. Лассуэлл и Г. Саймон. Г. Лассуэлл совместно с Д. Лернером подготовил работу «*Политико-управленческие науки*» (1951). Г. Саймон опубликовал монографию «*Административное поведение: исследование процессов принятия решений в административных организациях*», за которую ему была присуждена Нобелевская премия (1947). Названные теоретики процессы ГУ связали с механизмами принятия политических решений.

Какие же методологические подходы и концептуальные разработки создали предпосылки для интеграции знаний в новое научное политико-управленческое направление? В рамках политологии импульс к изучению принятия государственных решений возник во многом вне круга традиционной для данной дисциплины проблематики. На это обращал внимание Ч. Линдблом, отмечая, что процесс принятия политических решений не походит на такие стандартные для политической науки области, как сравнительное государствоведение, международные отношения или история политической мысли [2].

Новые модели исследования ГУ опирались главным образом на бихевиористский и системный подходы, которые начали складываться еще до Второй мировой войны и изначально имели междисциплинарный характер. Прежде всего это относится к теории

политического поведения, которую разрабатывал Г. Лассуэлл. В ней содержится немало элементов, взятых из психологии и социологии (мотивы и установки, интересы и ценности людей, принимающих решения). В начале 1950-х гг. вышли работы Т. Парсонса «Социальная система» (1951) и Д. Истона «Политическая система» (1953), где были сформулированы основы функционального и системного подходов к интерпретации циклов государственной политики и процессов принятия решений. Большую роль в развитии политико-управленческого анализа сыграло заимствование методов макро- и микроэкономических исследований («затраты — выгоды», «затраты — эффективность» и др.), которые активно применяются при оценке эффективности государственных решений по сей день.

Таким образом, *теория государственного управления* является междисциплинарной наукой. Она возникла на стыке политической, правовой науки (конституционного и административного права), менеджмента, экономической теории, социологии. Теория государственного управления тесно связана с теорией организаций, в рамках которой разрабатываются проблемы эффективного управления социальными системами.

Управление выступает и как искусство. Управленец должен на практике в конкретной ситуации приложить свои знания. Кроме того, крайне важны его персональные характеристики, лидерские качества, умение создать благоприятный социально-психологический климат в коллективе.

Технологии политического управления базируются на следующих концептуальных подходах. Во-первых, исходя из теории сложных организаций, исследуется, как структура политико-государственных организаций влияет на выработку управленческих решений. Устанавливаются причины неудач, невыполнения решений или политического курса; изучаются критерии оценки, отношения управленцев с общественностью, с вышестоящими и нижестоящими органами управления. Во-вторых, исходя из институционального подхода решаются вопросы «централизации-децентрализации», проблемы организационных условий эффективного управления. В-третьих, используются марксистская теория, теория политического развития, корпоративизм. Теории бюрократии и рационального выбора применяются в изучении взаимоотношений бюрократов и политиков (как выборных должностных лиц).

1.3. УРОВНИ, ВИДЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление представляет собой целенаправленное воздействие государства на общественные процессы и явления, отношения и деятельность людей. Процесс ГУ распадается на несколько этапов: *государственное строительство, исполнительно-распорядительное управление, оперативное и тактическое управление*. Этап государственного строительства связан с формулированием государственной политики, а значит — с политическим управлением. Этапы исполнительно-распорядительного, оперативного и тактического управления — с реализацией государственной политики, с ГУ в узком значении, т. е. административным управлением.

Базовым направлением ГУ на уровне принятия политических решений является деятельность в сфере *государственного строительства*. Это направление получает особую актуальность в транзитивные периоды, когда формируются основы государственности и формы их закрепления, определяются цели и перспективы развития страны на конкретный период времени. Этот этап управленческой деятельности американские политологи (в частности, Дж. Кингдон) называют «большой политикой». На данном этапе принимаются не просто управленческие, а *политико-управленческие решения*. Здесь речь идет о макрополитическом управлении.

Лидеры страны демонстрируют *политическую волю* в определении целей государственного развития. Однако этот процесс сопровождается взаимным оппонированием представителей государственных органов, группировок политической элиты, консультантов и экспертов, а также общественности (партий, групп давления, СМИ). Группы интересов также включены в процесс борьбы за влияние на принятие политических решений. Важной стороной деятельности официальной власти является легитимация политических решений.

На этапе государственного строительства применяются следующие виды *государственно-управленческих политических решений*:

- определение целей, функций и задач развития государства;
- назначение выборов Главы государства, парламента, органов местного самоуправления;
- досрочная приостановка полномочий Главы государства, парламента, правительства;
- назначение референдумов;

- внесение изменений в Конституцию;
- закрепление государственной символики;
- формирование системы центральных органов исполнительной власти;
- создание и реорганизация министерств и других центральных органов исполнительной власти;
- формирование судов;
- закрепление административно-территориальной структуры; распределение мест в органах регионального и местного управления и самоуправления;
- определение основных принципов работы органов государственной безопасности и обороны.

Принципиальный выбор главных целей и генеральных направлений деятельности государства требует конкретизации во времени и в пространстве. Можно предложить следующую классификацию *целей* государственного строительства: идеалы общественного развития (миссии); макроцели (политические, экономические, социальные, духовные); цели в конкретных отраслях деятельности. Главная цель деятельности какой-либо организации и соответственно процесса управления называется *миссией*. Цели структурируются в виде классической иерархической структуры, называемой «деревом целей».

Государственное управление в сфере *формулирования* государственной политики включает:

- определение направлений государственной внешней и внутренней политики;
- программу деятельности правительства и государственный бюджет, проблемы государственного долга;
- определение стратегических отраслей, которые остаются в государственной собственности, и тех объектов, которые подлежат приватизации;
- правовой статус работы предприятий, лицензирование и стандартизацию.

Этап исполнительно-распорядительного управления связан с реализацией (имплементацией) государственной политики. Государственное управление в сфере *реализации государственной политики* включает следующее:

- планирование законотворческой деятельности;
- внесение изменений в государственный бюджет;
- координация работы министерств и ведомств;
- управление государственной собственностью;

- внешнеэкономическая деятельность и таможенное дело, создание свободных экономических зон;

- обеспечение общественного порядка и борьба с преступностью.

Этап оперативного и тактического управления связан с административной деятельностью. Специфический вклад в процесс принятия решений вносится на *административном уровне* (уровне исполнительно-распорядительной власти), на котором государство предстает в качестве совокупности иерархизированных структур и организаций, подчиняющих свою деятельность стратегии развития (по сути, воплощению *политической воли*). Здесь речь идет о деятельности исполнительно-распорядительных органов и оперативном тактическом управлении, что воплощается в формулировании государственной политики и деятельности по ее реализации и находится на стыке принятия политических и чисто административных решений. На административной фазе высшие политические решения трансформируются в аппаратные инструкции, деловые технологии, в соответствии с задачами формируются кадровые команды.

Описанные выше этапы ГУ и соответствующие им решения [3, с. 23] представлены в табл. 1.

Таблица 1

Этапы государственного управления

Содержание этапа государственного управления	Виды государственно-управленческих решений
Государственное строительство (политическое управление)	
Определение формы государственного правления	Конституция, законы
Определение основных целей, приоритетов и функций государства	Конституция, законы, международные договоры
Определение административно-территориального устройства	Конституция, законы, указы Главы государства
Разделение полномочий между высшими органами и ветвями власти	Конституция, законы, референдумы
Формирование типа политического режима	Решения публичных политических лидеров, формы взаимодействия (формальные и неформальные) в центрах принятия политических решений
Определение стратегии развития государства	Государственные программы, сценарии развития, легитимность которых подтверждена правовыми актами

Содержание этапа государственного управления	Виды государственно-управленческих решений
Исполнительно-распорядительное управление	
Определение структуры органов исполнительной власти; определение соотношения полномочий между местными и региональными органами власти	Правовые акты Главы государства, административно-правовые акты
Оперативное и тактическое управление (этап реализации государственной политики)	
Дробление государственной политики по основным направлениям деятельности государства	Законы, правовые акты Главы государства, постановления правительства, программы социально-экономического развития, государственные программы
Кадровая политика	—
Программирование (формирование плана действий: состав и последовательность)	Национальные, государственные, региональные, отраслевые, межведомственные программы, инструкции
Формирование бюджета организаций исполнительной власти	Закон о государственном бюджете, постановления, инструкции

Государство как одна из форм существования публичной власти иерархично. В ГУ иерархия понимается как многозвенная система *распоряжения-подчинения*. Элементами могут выступать любые части системы ГУ: органы управления, правовые акты, должностные лица.

Можно выделить *линейный, функциональный, отраслевой* виды отношений распоряжения-подчинения (по такому критерию, как воздействие на объект и зависимость от самого объекта управления).

Линейным называют распоряжение, в рамках которого вышестоящий орган (должностное лицо) обладает полномочиями по формированию (расформированию) данной структуры (например, созданию или упразднению должностей). При линейном подчинении вышестоящее лицо или орган обладает правом общего руководства деятельностью нижестоящих уровней, а иногда осуществляет оперативное руководство и контроль. Линейное руководство не учитывает развитую специализацию деятельности.

Функциональный тип распоряжения-подчинения возникает, когда вышестоящий орган (или должностное лицо) обладает пол-

номочиями по методическому или процедурному руководству нижестоящими в рамках строго определенного вида деятельности. Линейное руководство имеет общий характер, а функциональное — специализированный. При функциональном руководстве речь идет об обязательном следовании стандартам. Функциональное управление осуществляется органами исполнительной власти по следующим направлениям: экономика, социальное развитие, оборона, безопасность.

Выделяют *отраслевое* управление, которое предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до уровня предприятия и реализуется через отраслевые министерства.

В зависимости от масштаба и временных рамок управление может быть *стратегическим, тактическим, оперативным*.

Стратегическое управление определяет долгосрочную перспективу развития общества по основным для государства сферам, объектам, территориям, задает программу деятельности каждому звену управления. Различают отраслевые, функциональные и общеполитические стратегии управления.

Тактическое управление — это кратковременное управление, которое предполагает конкретные действия по реализации намеченных целей. Тактическое управление включает корректировку некоторых показателей стратегического плана.

Оперативное управление направлено на решение текущих задач, а также новых проблем, возникающих в процессе управления. Это вид управления, решающий конкретные задачи.

В зависимости от характера взаимоотношений центральной власти и органов административно-территориального управления выделяют *координационное* и *субординационное* управление. Координационное управление присуще федерациям и конфедерациям. Субординационное управление основано на административном подчинении периферии центру, что характерно для унитарных государств.

Административное управление оказывает непосредственное влияние на интересы, управляемые методами директивного принуждения (разрешение, запрет, дисциплинарные санкции, независимо от мнения объекта управления).

Экономическое управление — это воздействие на объект через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную государственную политику.

Административно-территориальное деление государства также определяет структуру уровней ГУ. Большинству стран прису-

щи три уровня: национальный, региональный, местный. Каждому уровню управления отведена особая сфера компетенции, каждый из них подчинен в политическом отношении вышестоящим органам. Форма и пределы подчинения, как и самостоятельности, определены законом.

На *национальном* уровне ГУ осуществляется центральными органами, представляющими все общество (Глава государства, парламент, правительство, министерства, ведомства и т. д.).

На *региональном* уровне управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации, комплексное развитие территорий, выравнивание уровней их экономического и социального развития.

На *местном* уровне (вне зависимости от формы территориально-административного устройства) выполняются следующие функции: обеспечение общественной безопасности, решение проблем здравоохранения, образования, реализация социальных программ; регулирование (например, защита потребителей, дорожная безопасность), строительство, управление государственными предприятиями.

Остановимся на классификации государственно-управленческих решений (ГУР) в зависимости от *средств* управленческой деятельности (табл. 2). Данная классификация предложена украинским ученым В. Д. Бакуменко [3, с. 25].

Таблица 2

Общая классификация государственно-управленческих решений

Формы ГУР	Направления государственно-управленческих решений		
	государственное строительство	формирование государственной политики	реализация государственной политики
Нормативно-правовые	Конституция, конституционные акты, международные договоры	Законы, указы Главы государства	Постановления правительства, акты министерств, государственные стандарты
Программно-целевые	Национально-государственные приоритеты	Государственные, региональные, отраслевые программы	Программы и проекты
Организационно-распорядительные	—	Поручения и организационно-координационные решения высших органов власти	Деятельность министерств и ведомств, местных органов управления и самоуправления

1. *Нормативно-правовые средства*: Конституция, конституционные законы и акты, законы, международные договоры, указы Главы государства, постановления правительства, акты министерств, руководителей центральных органов государственной власти, положения, регламентирующие работу центральных органов государственной власти, государственные и отраслевые стандарты.

2. *Программно-целевые средства*: национальные, государственные, региональные, отраслевые и межведомственные концепции, программы, проекты. Программно-целевые методы ориентированы на подготовку технологических аспектов решений. К программно-целевым средствам относятся программы и проекты государственного уровня.

3. *Организационно-распорядительные средства*: поручения и организационно-координационные решения высших и центральных органов государственной власти.

Методы государственного управления. Государственное управление осуществляется с помощью различных методов. ГУ — это совокупность технологий, приемов и процедур, с помощью которых государство регулирует соотношение и распределение общественных ресурсов и упорядочивает публичную жизнь. Методы ГУ можно подразделить на несколько групп. Во-первых — на *административно-распорядительные, экономические и психологические* [4, с. 63] (табл. 3).

Во-вторых, методы ГУ можно разделить на прямые и косвенные.

Прямые методы непосредственно воздействуют на объекты (приказ, распоряжение, прямое финансирование). Прямые и административные методы используются в управлении объектами республиканской и коммунальной собственности.

Косвенные методы оказывают воздействие опосредованно, через налоги, кредитование. Косвенные и экономические методы чаще используются по отношению к объектам негосударственной формы собственности.

В развитых странах границы ГУ определяются принципами *субсидиарности*, согласно которым вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей определенный простор для действий и берет на себя лишь те функции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять. В авторитарных государствах основным методом ГУ становится принуждение.

Методы государственного управления

Административно-распорядительные методы	Экономические методы	Психологические методы
Основаны на силе власти: запрет, разрешение, предупреждение	Основаны на экономических интересах: экономическое поощрение, экономическая ответственность. Воздействуют на экономику косвенно: через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную политику	Основаны на социально-психологическом воздействии на коллективы и людей через их социальные интересы
Реализуются через законодательные и нормативно-правовые акты, квоты, лицензии, стандартизацию. Примеры: распределение централизованных инвестиций, лицензирование отдельных видов деятельности	Реализуются через финансово-кредитную систему, нормы, нормативы, лимиты, индикаторы эффективности	Примеры: политическая агитация и пропаганда; разъяснение политики государства по основным вопросам; личные встречи руководителей с трудовыми коллективами; индивидуальное поощрение

Самостоятельность, свобода действий, право субъекта на принятие решения называется *усмотрением* или *дискреционной деятельностью* в ГУ. Дискреционной деятельности присущи следующие черты: первичное решение определенных вопросов и, следовательно, осуществление управленческих действий; принцип принятия оптимального для данной ситуации варианта решения. Управлению по усмотрению присуща субъективность, оно требует внутреннего убеждения в правильности принятия решения; границы и цели определяются нормами права [4, с. 17].

Государственное управление воплощается в *государственной политике* (англ. аналог — public policy), в выработке конкретного *политического курса* (англ. аналог — policy making). Выделяют блоки государственной политики:

- 1) формирование легитимных субъектов и институциональной иерархии;
- 2) разработка стратегического курса и принятие государственных решений;
- 3) административные средства реализации управленческих решений;

4) государственный контроль и арбитраж, обеспечение самокоррекции политического режима и обратной связи с объектами государственного руководства [5, с. 342].

Главные принципы государственной политики Республики Беларусь определены Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко. На протяжении всего периода президентских полномочий принципы плановости, последовательности, постепенности и преемственности выражаются в следующем: «Сильная, эффективная государственная власть, политическая стабильность в нашей стране — важнейшие условия государственного курса на эволюционное и поступательное развитие национальной экономики, последовательной интеграции в мировую экономику» [6].

1.4. ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Ядро государственного управления — процедура принятия решений. Управленческие решения — это осознанный выбор субъектом деятельности оптимального варианта действий из возможных. Данная сторона решения напрямую связана с такими условиями его принятия, как свобода и ответственность: чем выше статус субъекта, принимающего решение, тем выше степень его свободы в отборе вариантов действий, но вместе с тем — выше уровень его социальной ответственности за избранный им вариант. Решение есть еще и *волевое усилие* того, кто его принимает. Решение есть согласование целей и средств их достижения одного субъекта управленческой деятельности с целями и средствами, использованными другим субъектом.

Решение — это всегда *процесс*, начинающийся с появления проблемы и заканчивающийся ее разрешением, снятием. Управленческие решения могут быть политическими, административными, оперативно-тактическими. *Политическое решение* — это способ реализации интересов, выражаемых участниками политических событий, это также средство разрешения конфликтных политических ситуаций. «Принятие политического решения — это выработка нескольких вариантов действия для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью» [7, с. 56].

На рубеже 1950—60-х гг. на страницах журнала «Public Administration Review» развернулась дискуссия относительно моделей принятия политических решений, в которой принимали

участие Г. Саймон, Ч. Линдблом, У. Дрор, А. Этциони и другие известные ученые. Ч. Линдблом выделял два ключевых метода принятия решений: рационально-универсальный («корневой метод») и метод последовательных, ограниченных сравнений («метод ветвей»). На сегодняшний день выделяют такие модели принятия решений, как: *рационализм, инкрементализм, смешанное сканирование*. Рассмотрим названные модели подробнее.

Рационализм как метод принятия решений основан на доскональном изучении проблемы и ориентации на достижение наилучшего способа ее *полного* разрешения при наименьших затратах (принцип «минимальные затраты — максимальный эффект»). Ранжируются все ценности или приоритеты, имеющие значение для достижения данной цели, вырабатывается несколько возможных альтернативных путей реализации и выбирается оптимальный вариант. Этот метод *рационален*, ибо альтернативы и ценности сравниваются, а оптимальный вариант логически обосновывается. Этот метод *универсален*, так как учитываются все возможные варианты и ценности. Метод требует соблюдения максимальной объективности и беспристрастности на основе систематически получаемой информации. Но он трудно применим в обстановке, требующей оперативного принятия решения. На практике рациональный метод не всегда получается использовать, поскольку можно столкнуться с противодействием как бюрократического аппарата, так и общества (например, при проведении реформ).

Инкрементализм — метод частичных поэтапных приращений, улучшений проблемной ситуации, не затрагивающих ее системных и фундаментальных причин. Инкрементальный подход как постепенное приращение путем добавления малых величин наиболее распространен в виде *последовательных, ограниченных сравнений*. Субъекты управления прагматически отбирают наиболее приемлемый вариант, причем планируются небольшие конкретные шаги для достижения цели и предпочтение отдается приемлемым, а не максимально эффективным вариантам. Эта модель упрощает процесс принятия решений. Данный метод принятия решений часто используют политические силы, стремящиеся к пролонгации властных полномочий.

Смешанные методы принятия решений варьируют два первых метода в зависимости от ситуации. Смешанно-сканирующий метод применяется в масштабных, фундаментальных процессах принятия решений и их последующей разработке. Он сочетает рациональный подход к одним элементам проблемы и поступательный, менее детализированный к другим. Этот метод соединяет

достоинства двух вышеназванных методов, позволяет адаптироваться к быстро меняющейся ситуации.

Кроме трех названных в реальной практике принятия решений также используются интуитивные методы, методы прецедента (воспроизведение приемов прошлой деятельности), экспериментальные методы (пилотные проекты по моделированию проблемной ситуации и ее разрешению).

Концептуализация принятия решения предполагает:

- знание ситуации и особенностей субъектов принятия решения;

- выработку процедуры принятия решения;

- понимание процесса принятия решения как совокупности конкретных приемов, методов, процедур, техник, предполагающих организационный контекст;

- восприятие решения;

- предвидение возможных последствий принимаемого решения.

Необходимость принятия решения возникает в условиях конкретной ситуации. Схему принятия решения можно составить на базе ответов на следующие вопросы: Кто будет принимать решение? В чем его смысл? Когда принимать решение? Как его принимать? На каком уровне и где его принимать? Каковы характерные черты ситуации? Какой класс (или подкласс) данного решения? Почему оно должно быть принято?

Акту принятия решений предшествует подготовительная фаза — анализ проблемной ситуации. В сфере ГУ выделяют три основных *типа проблемных ситуаций*:

1) *хорошо структурированные* (или стандартные) ситуации — их государственные органы периодически решают, по ним наработаны типовые модели реагирования. Стандартные проблемы легко переформулировать в задачи и описание подотчетных действий, четко очерчен круг ответственных должностных лиц;

2) *слабо структурированные* — по ним нет типовых алгоритмов реагирования, нет четко очерченного круга ответственных лиц; проблема с трудом превращается в «дерево целей и задач»;

3) *неструктурируемые ситуации*, обладающие новизной, — критерии оценки эффективности их решения отсутствуют. Необходимые компоненты решений плохо описываются в количественных параметрах и проявляются лишь по мере развития ситуации.

После описания проблемной ситуации следует стадия выработки возможных альтернатив в принятии решения, а затем — сам акт принятия решения.

Процесс принятия политического решения распадается на отдельные этапы или стадии. По этому вопросу есть несколько точек зрения. Разработкой схемы принятия решений занимались Г. Лассуэлл, Д. Савицкий, А. Вайнинг, Г. Клементевич, Г. Саймон, Дж. Кингдон.

Г. Саймон выстраивает следующую последовательность действий в процессе принятия решений: постановка проблемы, сбор информации, определение возможных альтернатив, выбор действующими лицами одной из альтернатив в соответствии с их иерархией ценностей.

Г. Лассуэлл выделяет семь функциональных этапов процесса принятия решения: постановка проблемы, поиск информации, выработка рекомендаций (формулирование альтернатив), установка (отбор альтернатив), обращение за поддержкой (предварительное убеждение), оценка эффекта решения, итог (обновление, пересмотр или отмена).

Д. Марч и Г. Саймон включают в процесс принятия решения четыре стадии: постановка проблемы; поиск наиболее эффективных альтернативных решений; сравнительный анализ альтернатив; выбор оптимальной альтернативы в качестве плана действий.

Итак, в принятии решений выделяют следующие *фазы*:

1. Обнаружение и определение проблемы.
2. Сбор информации по возникшей проблеме (анализ ситуации).
3. Составление плана принятия решений, включающего выделение этапов и ответственных исполнителей, определение информационных, временных, ресурсных, финансовых, организационных и других ограничений.
4. Определение альтернативных вариантов решения проблемы, а также определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций без активного вмешательства.
5. Выбор критериев оценки альтернатив, прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы.
6. Принятие решения.
7. Реализация (имплементация) решения.
8. Анализ реакции на решение, оценка эффективности и продуктивности принятого решения.

Сокращенно фазы принятия решения формулируются так: накопление исходных данных о проблемной ситуации в обществе; анализ исходных и всех дополнительных данных; принятие решения; реализация решения.

Эффективность государственного управления: понятие, критерии и методы оценки. Потребность в эффективном воздействии на динамично развивающиеся сложные общественные процессы обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности ГУ. Оценка эффективности ГУ является необходимой в силу невозобновимости потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного, непрофессионального управления; порождения новых проблем, способных длительное время влиять на снижение уровня управления; снижения доверия к управлению, падения его общественного престижа. Оценка ГУ может быть как официальной, специальной, так и общественной, что воплощается в определенной степени доверия по отношению к органам власти. Критерии оценки эффективности ГУ бывают количественными и качественными.

Государственное управление должно быть результативным и эффективным. *Результативность* означает достижение поставленных целей. При оценке результативности ГУ главным критерием является характер поставленных целей. Здесь важен вопрос: достижима ли поставленная цель и в какие сроки?

Эффективность показывает, каковы затраты на достижение результата (какой ценой достигнут результат). Эффективность — это результативность, представленная как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением. Эффективность предполагает возможное достижение наилучших результатов в кратчайшие сроки при наименьших затратах (принцип «минимакса»). Применительно к системе ГУ эффективность в широком смысле слова следует рассматривать как комплексную характеристику потенциальных и реальных результатов функционирования системы с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития. Результаты могут быть *прямыми* — ожидаемыми, и *косвенными* — неожиданными, непреднамеренными. Эффективность должна оцениваться не только в краткосрочной, но и средне- и долгосрочной перспективе и иметь комплексный характер (учитывать множество параметров).

Виды эффективности ГУ:

1. Экономическая эффективность (оценка эффективности проводимой экономической политики по темпам экономического роста, инфляции, безработицы, по макроэкономическим показателям). В экономике главным критерием эффективности выступает наращивание общественного производства. Внешнеэкономическая эффективность предполагает взаимовыгодное экономическое

кое сотрудничество, участие в международном разделении труда и обмене новейшими технологиями.

2. Социальная эффективность (оценка по решению социальных проблем, повышению качества и уровня жизни). В социальной сфере эффективность связана с соблюдением принципа социальной справедливости.

3. Экологическая эффективность (оценка по использованию окружающей среды).

4. Эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.

В последнее время эффективность ГУ рассматривается с позиций измеряемых составляющих: технической и экономической эффективности.

Техническая эффективность ГУ определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных интересов, отражает соответствие ГУ требованиям внешней среды.

Экономическая эффективность — это отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов. Как экономическая категория экономическая эффективность отражает соотношение желаемого результата и произведенных при этом затрат. При общей оценке эффективности функционирования экономики используются следующие показатели:

1. ВВП, ВНП — эти показатели сопоставляются в пределах одного года или одного и того же периода; их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательной способности и с учетом товарной структуры ВВП (потребительские расходы семьи, капиталовложения, социальные услуги государства и текущие государственные расходы).

2. Отраслевая структура национальной экономики — ее анализируют по ВВП, подсчитанному по отраслям, характеру взаимного обмена ресурсами между отраслями.

3. Производство основных видов продукции на душу населения, т. е. возможность удовлетворять потребность в основных видах продукции, значимых для экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, станков, автомобилей).

4. Уровень жизни населения (оценивается по ВВП, по структуре использования ВВП и по таким показателям, как средняя продолжительность жизни, уровень образования, потребление на душу населения основных продуктов питания, число врачей и больничных коек на 1 тыс. населения).

Для определения качества жизни применяется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) как альтернатива ВВП. Этот показатель включает три параметра: уровень жизни, долголетие, образование. Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1. Максимальная — 1, минимальная — 0. Если ИРЧП составляет 0,5 и меньше — он считается низким, если 0,5—0,8 — средним, от 0,8 до 1 — высоким.

Традиционные формы оценки эффективности ГУ представлены политическим и административным контролем. Это отчеты правительства перед парламентом, отчеты депутатов парламента и местных представительных органов власти перед избирателями, результаты парламентских слушаний; отчеты руководителей органов государственной власти, контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки.

Оценку эффективности ГУ дают разные общественные институты: граждане, трудовые коллективы, общественные объединения, семьи через: общественное мнение; оценку тех или иных проблем в СМИ; обращения граждан (как форму выявления общественных проблем и механизм обратной связи с обществом).

Особо можно выделить специальную научную оценку ГУ, которая основана на социологических опросах, экспертных оценках, использовании контрольных групп, фокус-групп, проведении экспериментов, методе сравнений.

Библиографические ссылки

1. *Пушкарёва, Г. В.* Политический менеджмент : учеб. пособие / Г. В. Пушкарёва. — М. : Дело, 2002. — 236 с.
2. *Lindblom, Ch.* The Policy-Making Process / Ch. Lindblom. — Englewood Cliffs, 1968.
3. *Бакуменко, В. Д.* Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. — Київ : УАДУ, 2000. — 237 с.
4. *Антонова, Н. Б.* Теория и методология государственного управления / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечер. — Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2004.
5. Категории политической науки : учебник / рук. авт. коллектива — А. Ю. Мельвиль. — М. : МГИМО : РОССПЭН, 2002. — 656 с.
6. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press10663.html>. — Дата доступа : 10.02.2007.
7. *Симонов, К. В.* Политический анализ / К. В. Симонов. — М. : Логос, 2002. — 152 с.

Тема 2. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ В ТЕОРИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

2.1. СТАТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

В демократическом обществе в политический процесс вовлечены не только профессиональные политики и управленцы, но и представители групп интересов, а также рядовые граждане. На процесс принятия политико-управленческих решений оказывают влияние различные факторы: социально-политическая ситуация, политическая культура и особенности менталитета, международная обстановка и др. Чтобы понять, как функционирует механизм принятия решений; кто выступает в роли основных субъектов принятия и выполнения государственных решений; цели и задачи, поставленные перед лицами, уполномоченными на осуществление публичной политики; методы и критерии, которыми эти лица руководствуются, необходимо теоретическое обоснование процесса принятия политико-управленческих решений.

Теория принятия политико-управленческих решений является мультидисциплинарной наукой. Она включает в себя знания, накопленные политологией, административной наукой, менеджментом, экономической теорией, социологией, социальной психологией и др. *Теория принятия политико-управленческих решений* — это политико-управленческая наука, изучающая механизм подготовки, осуществления и реализации публично-государственных решений, а также оценки их эффективности в соответствии с заранее поставленными целями и критериями.

В настоящее время известно около десятка основных концептуальных моделей в теории принятия политико-управленческих решений. Такое многообразие объясняется тем, что процесс принятия решений представляет собой весьма сложное явление. Он включает в себя акторов, принимающих решения, с их интересами, целями, рациональными и нерациональными мотивами, а также политическую обстановку, сопровождающую данный процесс. Кроме того, принятие политико-управленческого решения — это не одномоментный акт, а следствие длительной и сложной подго-

товки с учетом различных форм взаимодействия его участников (компромисс, борьба, взаимные уступки, торг).

Исходя из способа отображения процесса принятия политико-управленческих решений, выделяют два базовых метаподхода: *нормативно-прескриптивный* и *дескриптивно-эксplikативный*. Первый блок основан на создании формальных идеальных моделей принятия решений, второй — предусматривает описание реально происходящих явлений с объяснением мотивационных характеристик субъектов процесса принятия решений, а также формальных и неформальных правил игры. По мнению С. В. Решетникова, первое направление акцентирует внимание на центре принятия решения, второе — рассматривает процесс принятия решений во взаимодействии с внешней средой. Причем «представляется более плодотворным первый подход, так как позволяет абстрагироваться от анализа факторов (несомненно существенных), влияющих на центр принятия решений» [1, с. 8].

В основу классификации, предложенной российским ученым А. А. Дегтяревым, положена различная интерпретация структуры государственной организации и содержания процесса государственного управления, которая на «методологическом уровне проявляется в виде противопоставления “холизм/индивидуализм”, а на предметно-теоретическом — как дихотомия “структуры и агента”» [2, с. 161]. *Холистские* концепции тяготеют к доминированию целостных структур в качестве акторов, принимающих политико-управленческие решения. В *индивидуалистических* («полиагрегатных») *моделях* преобладающую роль играют групповые или индивидуальные субъекты.

Основными концептуальными подходами в теории принятия политико-управленческих решений являются такие модели, как: бихевиоральная, «ограниченной рациональности», инкременталистская, «всеобъемлющей рациональности», концепции групповой репрезентации, сетевая, организационно-институциональная, а также концепции политико-управленческого цикла и их различные модификации и синтетические версии [3, с. 177—179].

Бихевиоральная модель была разработана в 1920—30-е гг. в Чикагском университете США, но наибольшую популярность в западной политологии получила после Второй мировой войны в эпоху так называемой «бихевиоральной революции». Применительно к теории принятия политических решений данный подход прежде всего связан с психоаналитическими разработками Г. Лассуэлла. В книге «Процесс принятия решений» (1956) он трактует политико-управ-

ленческий процесс сквозь призму мотивов, стимулов, побуждений субъектов, принимающих решения. Психологическим характеристикам человеческого поведения придается решающее значение в механизме принятия решений на всех трех уровнях политического процесса. На микроуровне процесс принятия решений зависит от индивидуальных качеств личности. Проблема трансляции частных мотивов в общественные ценности рассматривается в бихевиоральной модели через деятельность институтов, распределяющих базовые ценности и ресурсы общества. На макроуровне происходит распределение базовых ценностей и ресурсов общества через деятельность государственных институтов. Для мезоуровня характерно соединение индивидуальных мотивов и общественных интересов. Благодаря влиянию государственных институтов происходит вытеснение (сублимация) частных стремлений лиц, принимающих решения, общественными интересами.

Большое сосредоточение властных ресурсов у группы лиц определяет ее принадлежность к элите (военной, бюрократической, интеллектуальной и т. д.). Г. Лассуэлл относит к элите сообщество людей, концентрирующих в своих руках различные ресурсы и имеющих определенные навыки: военные и полицейские обладают насилием; агитаторы — коммуникацией; бюрократы — организацией; бизнесмены — коммерцией. В целом в рамках бихевиорального подхода процесс принятия политико-управленческих решений рассматривается как статичный одномоментный акт субъекта, уполномоченного на их принятие, в основу которого положены психологические компоненты человеческого поведения.

Модель «ограниченной рациональности» (bounded rationality), или когнитивный подход, отводит центральную роль знаниям в процессе принятия политико-управленческих решений. Главный разработчик данной модели Г. Саймон в своей книге «Административное поведение» (1947) отмечает, что качество административных решений напрямую зависит от интеллектуальных способностей лиц, их принимающих. В то же время существуют факторы, которые не позволяют принять рациональное решение. К ним относятся: отсутствие полной и достоверной информации у лиц, принимающих решения, относительно целей, средств, методов эффективного разрешения проблемы; ограничение мыслительных способностей конструирующего решение человека; давление социальной среды на процесс принятия решений в реальной политической обстановке. По мнению Г. Саймона, «в случае, когда методы решения проблемы приемлемы настолько, как это позволяет процесс

принятия решений, мы можем говорить о процедурной или ограниченной рациональности, это означает, что оптимальное решение зависит как от внешних ограничений, так и от способностей лица, принимающего решение» [4, с. 294].

С позиций когнитивного подхода основным агентом процесса принятия политико-управленческих решений является административное ведомство как формальная иерархическая структура лиц, объединенных общей целью. Работа данного ведомства напоминает «фабрику по производству информации», в задачу которой входит принятие максимально приемлемых решений посредством приведения проблемы к элементарному виду. Г. Саймон выделяет два вида проблем: *непрограммируемые*, или *плохо структурированные* (ill-structured), и *программируемые*, или *достаточно структурированные* (well-structured). Однако только программируемые проблемы поддаются рутинному решению в административных ведомствах по аналогии с работой ЭВМ. Задача политика или администратора заключается в том, чтобы разбить проблемы первого типа на элементарные части, свести их к программируемым составляющим, необходимым для обработки и селекции на основе заранее поставленных целей и критериев эффективности. Главная цель принятия решения заключается в получении не оптимального, а удовлетворительного результата, преимущественно основанного на соблюдении всех этапов и процедур процесса принятия решения в административной организации. Когнитивный подход рассматривает процесс принятия политико-управленческих решений как относительно статический алгоритмический процесс, представляющий собой совокупность операций, основанных на рутинных административных методах, что исключает из данного процесса творческое отношение субъектов принятия решений.

Инкременталистский подход (от англ. increment — возрастание, бесконечно малое приращение, дифференциал) рассматривает процесс принятия политико-управленческих решений как следствие длительной взаимной борьбы и компромиссов различных конкурирующих игроков. В число лиц, принимающих решения, входят не только государственные организации, но и различные группы интересов, имеющие свои цели в политике. В условиях разделения властей принятие решения представляет собой длительный торг основных политических акторов, в итоге приводящий к общему знаменателю.

Автором данного направления в теории принятия политико-управленческих решений является профессор Йельского уни-

верситета Ч. Линдблом, который в соавторстве со своим коллегой Е. Вудхаузом опубликовал работу «Процесс принятия политических решений» (1993). Методы принятия решений в инкрементальной модели ориентированы не на оптимальное, а на «маргинальное» решение проблемы, достигаемое посредством постепенного дробления крупной задачи на более мелкие. При этом необходимо исходить из единства ожидаемых результатов и средств их достижения и добиваться поэтапного улучшения ситуации, используя методы проб и ошибок. В условиях дефицита знаний, информации, ресурсов и времени, ограниченных возможностей человеческого интеллекта, а также постоянно меняющейся политической обстановки теоретический анализ проблемы играет несущественное значение в процессе принятия политико-управленческих решений. В отличие от когнитивного подхода данная модель предполагает нестабильный состав субъектов принятия решений, интересы и цели которых выступают в роли факторов, детерминирующих политико-управленческий процесс. В то же время методы инкременталистского подхода будут действительны лишь по отношению к стабильным, прогнозируемым и преимущественно краткосрочным решениям.

В книге «Политика и рынки» (1977) Ч. Линдблом обосновывает тезис о сильном влиянии различных корпоративистских группировок на принятие государственных решений, а также о возрастающей роли бюрократических правил в этом процессе. «Пирамидальная власть, или иерархия, часто имеет характерные черты, совокупность которых называется бюрократией. Она превращает разрешение проблем в чрезвычайно рутинный процесс и освобождает от необходимости привлекать к нему работников с нестандартными навыками» [5, с. 42]. В итоге автор приходит к выводу о том, что происходит замена демократических методов принятия решений бюрократическими.

Нормативно-оптимальная концепция И. Дрора является попыткой объединения бихевиорального, когнитивного и инкременталистского подходов. В процесс принятия политико-управленческих решений вводятся так называемые «экстраординарные» компоненты, в роли которых выступают эмоции, чувства, мотивы участников данного процесса. И. Дрор акцентирует внимание на доминирующих ценностях социума, на основе которых принимаются государственные решения. Однако, хотя общественность и вовлечена в политико-управленческий процесс, главная роль в принятии решений принадлежит все же политико-уп-

равленческому персоналу (политикам, бюрократам и экспертам), которому необходимо постоянно осваивать новые знания и технологии. В целом нормативно-оптимальная концепция нацелена на объединение нормативно-прескриптивного и дескриптивно-экс-пликативного подходов в единую модель.

Модель «смешанного сканирования» А. Этциони дополняет концепцию И. Дрора тезисом о роли социальных отношений в процессе принятия политико-управленческих решений. А. Этциони расширяет круг лиц, включенных в данный процесс, до размера всего социального организма, который он называет «*активным сообществом*», в состав которого входят общественные процессы и социальное сознание; социальные нормы и ценности; структура власти и распределение знаний между различными политическими группировками и т. д.

Метод решения задачи в модели А. Этциони предполагает несколько этапов. Вначале необходимо «просканировать проблему горизонтально», насквозь (across the problem) с тем, чтобы выявить наиболее важные секторы, и лишь потом переходить к «вертикальному сканированию» альтернативных вариантов решения проблемы в каждом из полученных сегментов. «Метод “простого решения”, или “смешанный анализ” (рациональный и инкрементальный), подразумевает одновременно поверхностное и глубинное изучение данных» [6, с. 55]. Ученый выделяет два вида политико-управленческих решений: *фундаментальные* (имеющие стратегические цели и долгосрочные перспективы) и *инкрементальные* (рутинные). Фундаментальные решения задают общие ориентиры государственной политики, в то время как инкрементальные предназначены для проведения ее во все сферы жизни общества.

Модель «всеобъемлющей рациональности» (comprehensive rationality), или *теория рационального выбора*, получила широкое распространение в западной политологии со второй половины XX в., когда были опубликованы работы К. Эрроу «Социальный выбор и индивидуальные ценности» (1951), Э. Даунса «Экономическая теория демократии» (1957). Методологическим базисом данной концепции является экономическая теория, в соответствии с которой любое политическое решение рассматривается как способ максимизации выгоды, а функция правительства состоит в том, чтобы все граждане государства могли наиболее полно удовлетворить свои потребности. Процесс принятия политико-управленческих решений сводится к тому, что государственные структуры подобно частным фирмам стремятся получить наи-

большую выгоду от продвижения какого-то закона, проведения определенной политики и т. д., а лица, ответственные за принятие решений в этих структурах, преследуют свои частные цели. Действуя как индивидуальные рациональные акторы, политики и управленцы не могут принимать решения в соответствии с критерием общественного благосостояния, иначе они бы выглядели, по мнению Э. Даунса, «совершенными альтруистами в том, что касается продуктов их деятельности» [7, с. 64]. Впоследствии разработчики данной модели для преодоления эгоизма лиц, принимающих решения, предложили ввести внешние регуляторы, такие как правила и нормы. Это привело к возникновению на базе рациональной теории концепции «общественно значимого выбора» (public choice), в рамках которой публичные решения рассматриваются как индивидуальные выборы, связанные с совокупным результатом. Для преодоления корыстных мотивов лиц, принимающих решения, Дж. Баченен предлагает использовать внешние ограничители в виде институциональных правил, а также ввести социальный контроль над работой государственного аппарата. В теории принятия политико-управленческих решений это способствовало объединению рационального и институционального подходов.

Проблеме функционирования бюрократического аппарата посвящены труды Э. Даунса «Внутри бюрократии» (1967) и У. Нисканена «Бюрократия и представительное правление» (1971). В своей работе Э. Даунс приходит к выводу, что вся деятельность государственной бюрократической машины подчинена корпоративным законам и направлена на увеличение бюджетного финансирования. Причем мотивация деятельности политико-управленческого аппарата может быть различной. Это могут быть как личные интересы (доход, престиж, социальный статус, власть, связи), так и социальные мотивы (удовлетворение полученным результатом, служение общественным интересам, лояльность к организации). В то же время основной целью функционирования правительства является реализация частных потребностей лиц, принимающих решения, посредством выполнения ими социальных функций.

В рамках модели рационального выбора специально не ставится проблема состава участников процесса принятия политико-управленческих решений, но из ее общей логики понятно, что в данном процессе участвуют как государственные организации и общественные структуры, так и отдельные граждане. Механизм принятия решений в данной модели представляет собой разум-

ный выбор из нескольких альтернатив на основе стабильных предпочтений и рациональных правил, а лица, принимающие решения, обладают необходимой для этого информацией.

Существенное значение в теории рационального выбора уделяется способам принятия решений. В данном аспекте рациональная парадигма тесно соприкасается с *теорией игр* (game theory), выступающей в роли одной из ее разновидностей. Классической в данном направлении является работа Дж. фон Неймана и О. Моргенштерна «Теория игр и экономического поведения» (1944), в которой описывается математическое обоснование процесса принятия решений в области экономики.

С позиций теории игр базовыми аксиомами рационального принятия решений являются принципы *альтернативности*, *доминантности*, *погашения*, *транзитивности*, *непрерывности* и *инвариантности*.

Смысл *альтернативности* состоит в наличии возможности у субъектов, принимающих решения, сравнить минимум две альтернативы и либо предпочесть одну из них, либо остаться равнодушным к обеим.

Принцип *доминантности* предполагает выбор наиболее выигрышного варианта из представленных альтернатив на основе заранее поставленных целей и обозначенных критериев. При этом необходимо учитывать институциональные (процедуры, регламенты, нормы) и материальные (средства, ресурсы) ограничители, в соответствии с которыми выбранный вариант решения политико-управленческой проблемы должен приносить больший положительный эффект, чем все остальные. Использование принципа *погашения* особенно важно на стадии разработки проекта решения задачи, когда необходимо игнорировать одинаковые последствия ее выполнения относительно имеющихся альтернатив. Следовательно, при выборе вариантов решения проблемы учитываются только те, которые могут иметь различные результаты.

Транзитивность предполагает руководство простейшей математической логикой: если при принятии решения альтернатива А предпочтительна альтернативе Б, а альтернатива Б — альтернативе В, то рационально действующий актер предпочтет альтернативу А альтернативе В.

Согласно принципу *непрерывности*, принимающий решение политик или управленец должен остановиться на таком варианте, который максимально исключает риск наступления неблагоприятных последствий. Исключение риска заключается в том, что рациональный актер всегда предпочтет уверенность в среднем

результате наилучшей альтернативе с высокой степенью риска. Данное положение подверглось существенной критике сторонников *теории «обратимости предпочтений»*, к числу которых относятся А. Тверски, П. Словик, Д. Канеман. В соответствии с этой теорией большинство людей склонны выбирать из нескольких вариантов тот, который имеет большие шансы на выигрыш, но если размер выигрыша слишком велик, то учитывается прежде всего его величина. Применительно к теории принятия политико-управленческих решений это означает, что политики могут пойти на риск, когда выгоды от принятого решения при благоприятном стечении обстоятельств будут невероятно велики. На практике обычно используется метод «среднего выигрыша», суть которого — в расчете разумного соотношения вероятности наступления неблагоприятных последствий и пользы от принятия решения.

Принцип *инвариантности* заключается в необходимости четкого формулирования предлагаемых альтернатив разрешения проблемы в целях исключения попадания в политическую повестку дня одних и тех же проблем, сформулированных в различной форме.

Механизм трансляции множества рациональных индивидуальных выборов в общественное действие изложен в рамках *теории «коллективного выбора»* (collective choice), являющейся модификацией рационального подхода. В своей работе «Расчет согласия» (1962) Дж. Бьюкенен и Г. Таллок приходят к выводу, что при принятии коллективных решений необходимо руководствоваться принципом большинства и избегать конфронтационных альтернатив, по которым невозможно достичь взаимовыгодного согласия.

На базе игровой теории У. Райкером была сформулирована *модель «выигрышных коалиций»*, основанная на допущении, что рациональные акторы в процессе принятия политико-управленческих решений склонны поддерживать коалицию, размеры которой больше всех остальных.

Еще один способ рационального принятия решений при коллективном выборе изложен в работе М. Олсона «Логика коллективного действия» (1971), согласно которому рациональный субъект предпочитает действовать в коллективных акциях как «свободный наездник» («free rider»), склонный не участвовать в принятии групповых решений, так как их результаты распространяются на всех членов коллектива.

Вполне закономерной представляется критика модели «всеобъемлющей рациональности» со стороны Г. Саймона. Она касается таких аспектов, как пренебрежение внутренним процессом принятия решений, а также постулат о неограниченных мыслительных способностях человека. Слабой стороной теории рационального выбора можно считать механизм трансляции множества рациональных индивидуальных выборов в общественное действие. В этой связи предлагается учитывать принцип большинства, который не всегда адекватно описывает реальную расстановку сил, поскольку люди предпочитают поддерживать наиболее выигрышную коалицию. В целом рациональная парадигма базируется на методологическом индивидуализме субъектов принятия решений, выступающих как самостоятельные максимизаторы выгоды в политико-управленческом процессе.

Концепции групповой репрезентации интерпретируют процесс принятия политико-управленческих решений под углом зрения его участников. Разновидностями данных концепций являются: плюрализм, элитизм, неомарксизм и неокорпоративизм.

Плюралистические модели раскрывают механизм принятия решений через распределение ключевых властных ресурсов среди ведущих политических партий (Р. Даль, Дж. С. Милль, Д. Брайс), либо групп интересов (групп давления), способных влиять на властные структуры (А. Бентли, Д. Трумэн, Э. Латам и др.). Основной постулат плюралистических концепций строится не на прямом, а на делегированном участии граждан в осуществлении государственной политики. В своей книге «Кто правит? Демократия и власть в американском городе» (1961) профессор Йельского университета Р. Даль обосновывает тезис о социально-политическом неравенстве американцев на примере распределения властных полномочий в Нью-Хейвене. Автор приходит к выводу, что власть в городе рассредоточена между конкурирующими группировками, которые осуществляют контроль над принятием решений в определенных сферах жизни, но ни одна из этих групп не обладает всей городской властью — модель «полиархии». Впоследствии Р. Даль стал склоняться в пользу теории «элитного плюрализма», в рамках которой признавалось преимущество бюрократических элит над объединениями обычных граждан.

Элитистские модели в отличие от плюралистических предполагают стабильный состав субъектов принятия решений, в роли которых выступают привилегированные группировки, позиционирующие себя как выразители общественных интересов (Т. Дай,

Ч. Р. Миллз, Р. Линд, Ф. Хантер и др.). В рамках данных концепций существуют различные мнения относительно роли элит в процессе принятия политико-управленческих решений. Одни исследователи (Т. Дай) считают, что элиты прямо или косвенно (благодаря своей мудрости, образованности и гуманности) учитывают интересы простых граждан, в то время как другие (Ч. Р. Миллз) настаивают на том, что элиты преследуют в проведении государственной политики свои корыстные цели.

Неомарксистский подход (Р. Милибэнд, М. Хилл, К. Хэм) можно рассматривать как разновидность теории элит с той лишь разницей, что в роли основного агента принятия решений здесь выступает «господствующий класс»: собственников, профессионалов, политиков, бюрократов и т. д.

Наиболее интересной версией теории групповой репрезентации является *неокорпоративизм* (Ф. Шмиттер). Причем если в классическом корпоративизме в роли ключевого субъекта принятия политико-управленческих решений выступают ассоциации интересов (сеть ассоциаций), то в современной его версии на авансцену политики выходят институты. «Где-то между рынком и государством расположена широкая сеть устойчивых моделей коллективного поведения (институтов)» [8, с. 16]. Индивиды опираются на эти институты, чтобы найти привычный способ решения проблем на основе правил и норм поведения в них существующих. В корпорациях выделяются две формы достижения компромисса при принятии решений: *государственная* (согласие достигается под контролем государственного аппарата) и *социетальная* (представители различных социальных групп совместно вырабатывают политико-управленческие решения в различных областях государственной политики). Следовательно, в современных демократиях происходит постепенная замена граждан как участников процесса принятия политико-управленческих решений на организационные структуры. В целом модели групповой репрезентации рассматривают интересы и цели различных агентов принятия решений в качестве основной детерминанты политико-управленческого процесса.

Сетевой подход (network approach) можно считать своеобразным сочетанием корпоративизма и институционального подхода. Однако в отличие от корпоративизма в сетевых моделях в качестве самостоятельного агента процесса принятия решений рассматриваются не корпорации интересов, а структурные образования, возникающие в каком-то политико-управленческом домене. В проти-

вовес понятию «система» или «структура» сеть предполагает активное и осознанное взаимодействие лиц, принимающих решения в определенной сфере политики. В состав субъектов сети входят как государственные, так и негосударственные акторы, действующие на основе формальных и неформальных правил игры.

Модификациями сетевых концепций являются: модель «железных треугольников» (Дж. Фримен), «проблемных сетей» (Х. Хекло), политико-управленческих сетей (Д. Ноук).

Концепция «железных треугольников» была разработана в 60-е гг. XX в. В ее основу положен принцип стабильности сети, состоящей из членов профильных комитетов (или подкомитетов), отраслевых административных ведомств и лоббирующих групп интересов, взаимодействующих в одной сфере государственного управления.

«*Проблемные сети*» (issue networks), напротив, характеризуются постоянно меняющимся кругом участников и созданы для решения конкретного вопроса или группы вопросов. Данная концепция появилась в 1978 г. в связи с выходом в свет работы Х. Хекло «Проблемные сети и административное ведомство», в которой была подвергнута критике модель «железных треугольников» и предложена альтернативная версия процесса принятия политико-управленческих решений, предполагающая существование различных игроков на каждом этапе существования сети.

Возникшая в 1970—80-е гг. *концепция политико-управленческих сетей* отличается относительной стабильностью состава участников и предполагает постоянный взаимообмен ресурсами (властными, экономическими, информационными и др.) внутри сети на основе официально установленных норм и неформальных правил игры. Внутрисетевые отношения характеризуются такими свойствами, как: *интенсивность* (объем передаваемых ресурсов); *частота* (количество взаимодействий между игроками); *направленность* (вектор перемещения ресурсов между центром и периферией). В более поздних исследованиях Д. Ноук разбивает политическую сеть на отдельные секторы государственного управления, в рамках которых создается собственная сетевая структура.

Среди вариантов политико-управленческих сетей наибольший интерес представляет *модель «подсистем»,* или «*коалиций*», П. Сабатьера. Данная модель акцентирует внимание на формировании «коалиций поддержки», направленных на продвижение определенного варианта решения проблемы. Эти коалиции базируются не только на общих правилах и нормах, но и предполагают единство

ценностей, верований, идеалов. В последних публикациях П. Сабатьера заметно стремление включить в сетевую модель элементы социальной психологии. Так, совместно с В. Личем они рассматривают доверие как важнейший фактор создания коалиций: «Формирование коалиций скорее возможно в случае политических разногласий, чем глубоких ценностных конфликтов относительно идеологических убеждений» [9, с. 498]. Благодаря механизмам доверия ускоряется переговорный процесс, что способствует общей стабильности внутри сети (коалиции).

В зависимости от сферы образования Р. Родес подразделяет политико-управленческие сети на политические сообщества, профессиональные сети, межуправленческие сети, сети производителей и проблемные сети. Каждая из этих разновидностей включает в себя определенную структуру взаимоотношений, возникшую в каком-то политико-управленческом домене. Дальнейшее усовершенствование сетевых концепций связано с повышением уровня сложности и комплексности государственного управления. В целом сетевой подход рассматривает процесс принятия политико-управленческих решений в статичном ракурсе, смещая акцент на внутрисетевые взаимодействия участников данного процесса и норм, их регламентирующих.

В основу *организационно-институционального подхода* положены принципы структурно-функционального и системного анализа. Хотя данная модель преимущественно концентрирует внимание на рассмотрении организационной логики принятия решений в государственной структуре, в то же время значимым фактором здесь выступает влияние политического окружения. Среди наиболее известных вариантов институционального подхода выделяются: модель социологического неинституционализма (Ф. Селзник, П. ди Маджио, Дж. Марч, Дж. Олсен); модель политического институционализма (Т. Скокпол); концепция организационного дизайна (Г. Аллисон). Каждая из этих версий рассматривает процесс принятия политико-управленческих решений как результат иерархических взаимодействий между организациями, выступающими в роли субъектов принятия решений в данном процессе.

Социологический неинституционализм получил распространение в 40—50-х гг. XX в. и связан с работой Ф. Селзника «Органы управления долиной Теннесси» (1949), где автор обосновывает тезис о взаимовлиянии государственной организации и окружающей ее социально-институциональной среды. С позиций данной модели любой государственный орган, ответственный за принятие реше-

ний, подвергается давлению определенной институциональной среды, куда входят как государственные ведомства, так и институты гражданского общества. *Политический институционализм*, напротив, исходит из автономии государства как доминирующего субъекта принятия политико-управленческих решений. Вместе с тем бюрократия не является единственным источником государственных решений. Общественно-политические организации могут воздействовать на этот процесс опосредованно, преимущественно через лоббистские структуры. Третья разновидность организационно-институционального подхода смещает акцент на изучение внутренней *организационной логики* процесса принятия решений. В данном ракурсе принятие государственных решений является результатом действия различных регламентов, процедур, стереотипов и правил игры, характерных для государственных структур. Описывая Карибский кризис 1962 г., Г. Аллисон определил его как следствие бюрократических правил и процедур государственной бюрократической машины («монолита»). «Монолиты — это черные ящики, скрывающие различные рычаги и механизмы в высоко дифференцированном процессе принятия решений» [10, с. 690].

В целом в рамках организационно-институционального подхода индивидуальные акторы играют меньшую роль в процессе принятия политико-управленческих решений, чем организации и институты. Попытка соединения институционализма с теорией рационального выбора прослеживается в синтетической версии Э. Острома. Ключевым понятием данной модели является принцип иерархии, согласно которому вышестоящие центры задают правила и нормы принятия и имплементации решений для нижестоящих. На высшем уровне находятся конституционные нормы, регулирующие деятельность даже самих законодателей. Далее следуют нормативные акты, регламентирующие работу государственных органов. Низший операциональный уровень предполагает издание ведомственных решений, которым подчиняются рядовые граждане. В более современных работах Э. Острома заметно стремление создать так называемую *модель «второго поколения»*, в которой важнейшими компонентами процесса принятия политико-управленческих решений выступают моральные нормы (доверие, взаимность и репутация). В целом все разновидности данного подхода рассматривают политический институт как автономный субъект принятия государственных решений. Механизм принятия решений трактуется под углом зрения внутренней организационной логики, включающей бюрократические нормы, процедуры, регламенты и правила игры.

2.2. ДИНАМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Наиболее популярным в теории принятия политико-управленческих решений является *стадиальный подход*. Его существенное отличие от других исследовательских подходов заключается в трактовке процесса принятия решений в динамическом ракурсе, предполагающем наличие последовательно расположенных и закономерно вытекающих друг из друга циклов решения политико-управленческой проблемы. Методологическим базисом стадиальной модели стал структурно-функциональный анализ Д. Истона и Г. Алмонда, рассматривающий процесс принятия политических решений как взаимосвязь его центров с внешней средой.

Существуют различные версии, касающиеся количества стадий политико-управленческого цикла. У. Дженкинс в книге «Политический анализ: политические и организационные перспективы» (1978) выделяет 7 фаз в данном процессе. К ним относятся: инициирование решения, анализ информации, заключение, принятие решения, его осуществление, оценка результатов, завершение цикла. В работе Б. Хогвуда и Л. Ганна «Политический анализ для реального мира» (1984) политико-управленческий процесс разбит на 9 фаз:

- 1) решение о том, что надо принимать решение;
- 2) решение о том, как принимать решение;
- 3) определение вопроса;
- 4) прогнозирование;
- 5) формулирование целей и приоритетов;
- 6) анализ альтернатив;
- 7) осуществление политики, ее мониторинг и контроль;
- 8) оценка и обзор;
- 9) утверждение результатов и завершение цикла.

Наиболее детализированной можно считать модель И. Дрора, который разбивает процесс принятия политико-управленческих решений на 3 крупные стадии, 18 фаз и 36 субфаз, одновременно вводя в каждый этап влияние рациональных (знания, логика) и экстрарациональных (интуиция, ценности) особенностей субъектов принятия решений.

Большинство исследователей выделяют 5 этапов в принятии политико-управленческого решения. Базовой в этом отношении признается модель Дж. Андерсона и У. Данна, разработанная

ими в 70—80-е гг. XX в. В политико-управленческом процессе авторы выделяют следующие фазы:

- 1) построение политической повестки дня и выделение приоритетных проблем;
- 2) разработка альтернативных вариантов решения;
- 3) выбор и официальное утверждение (легитимация) оптимального варианта решения;
- 4) реализация решения;
- 5) оценка правительством полученных результатов.

Среди современных российских и белорусских ученых пятифазовой модели придерживаются А. А. Дегтярев, С. В. Решетников. Так, С. В. Решетников разбивает политико-управленческий цикл на следующие стадии: «формулирование или вызревание социальной проблемы; выдвижение проблем на повестку дня политики; принятие политико-управленческих решений; исполнение принятых решений; оценка исполнения принятых решений» [1, с. 94].

Разновидностями стадийного подхода считаются модели «политико-управленческих потоков» Дж. Кингдона и «раундов» Г. Тейсмана. *Модель «потоков»* (policy streams) указывает на существование трех параллельных потоков политико-управленческого цикла. «*Поток проблем*» представляет собой совокупность ключевых задач в отдельной сфере политики. «*Поток решений*» состоит из альтернатив решения политической проблемы, возникающих в результате взаимодействия субъектов принятия решений. Он образно описывается в виде «кипения бульона», где «варятся» идеи решения задачи, часть из которых «всплывают», а остальные опускаются на дно. «*Политический поток*» включает элементы окружения: национальное сознание, расстановку политических партий и групп интересов, а также правила игры и методы достижения консенсуса. Принятие решения зависит от слияния трех указанных потоков, когда в социальном пространстве открываются «окна возможностей», что означает попадание проблемы в политическую повестку дня.

Модель «раундов» смещает акцент с рассмотрения стадий политико-управленческого цикла на методы принятия решений. В данной связи каждый раунд принятия решения (decision making round) представляет собой виртуальное состояние этого процесса и зависит от результатов взаимодействия (борьба, торг, компромисс) между многочисленными политическими игроками, заинтересованными в решении вопроса в свою пользу. Состав иг-

роков, соотношение сил и правила игры меняются от раунда к раунду. Процесс принятия политико-управленческого решения превращается в постепенное прохождение различных этапов, на каждом из которых оно обретает незавершенную форму исходя из результатов политической игры заинтересованных в его принятии акторов.

В целом в стадияльной модели процесс принятия решений впервые рассматривается в динамике. Он состоит из определенных этапов и во многом напоминает конвейер по производству политико-управленческих решений. Для каждой стадии этого процесса характерен относительно стабильный состав субъектов, деятельность которых обусловлена существующими нормами и правилами.

Таким образом, практически все исследовательские концепции рассматривают процесс принятия политико-управленческих решений как статический акт, и только стадияльная модель акцентирует внимание на динамике данного процесса. Относительно состава участников можно сделать следующие выводы: индивидуальные акторы являются основными субъектами принятия решений только в модели «всеобъемлющей рациональности»; бихевиоральный и инкременталистский подходы, концепции групповой репрезентации акцентируют внимание на участии в процессе принятия решений партий, различных групп интересов, элитарных сегментов, господствующих классов и корпоративистских структур; модель «ограниченной рациональности», сетевой и организационно-институциональный подходы, а также стадияльная модель тяготеют к доминированию институтов и организаций в качестве агентов принятия решений.

Такие концепции, как инкрементализм, теория рационального выбора, модель «смешанного сканирования», плюралистические разновидности модели групповой репрезентации, концепции «проблемных сетей», модели «политико-управленческих потоков», «раундов», характеризуются нестабильным составом игроков, а следовательно, принципами конкуренции в принятии решений. Бихевиорализм, «ограниченная рациональность», нормативно-оптимальная модель, элитистские и корпоративистские версии концепции групповой репрезентации, модели «железных треугольников» и политико-управленческих сетей, организационный институционализм и стадияльная модель предполагают постоянство участников, взаимодействующих между собой на основе установленных норм организационного поведения.

Библиографические ссылки

1. *Решетников, С. В.* Теория процесса принятия управленческих решений : монография / С. В. Решетников. — Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2003. — 152 с.
2. *Дегтярев, А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (I) / А. А. Дегтярев // Полис. — 2003. — № 1. — С. 159—170.
3. *Дегтярев, А. А.* Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. — М. : КДУ, 2004. — 416 с.
4. *Simon, H. A.* Human Nature in Politics : The Dialog of Psychology with Political Science / H. A. Simon // American Political Science Review. — 1985. — Vol. 79, № 2. — P. 293—304.
5. *Линдблом, Ч.* Политика и рынки. Политико-экономические системы мира : пер. с англ. / Ч. Линдблом. — М. : Ин-т комплекс. стратегич. исслед., 2005. — 448 с.
6. *Этциони, А.* Эффективность принятия решений : пер. с англ. / А. Этциони. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. — 184 с.
7. *Даунс, Э.* Комментарии в отношении экономических теорий поведения правительства / Э. Даунс // Вестн. МГУ. Сер. 12. Полит. науки. — 2006. — № 3. — С. 57—73.
8. *Шмиттер, Ф.* Неокорпоративизм / Ф. Шмиттер // Полис. — 1997. — № 2. — С. 14—22.
9. *Leach, W. D.* To Trust an Adversary : Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking / W. D. Leach, P. A. Sabatier // American Political Science Review. — 2005. — Vol. 99, № 4. — P. 491—503.
10. *Allison, G.* Conceptual Models and the Cuban Missil Crisis / G. Allison // American Political Science Review. — 1969. — Vol. 63, № 3. — P. 689—718.

Т е м а 3. ПРОЦЕСС ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И СИСТЕМНЫЙ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ЦЕНТРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Одним из важнейших направлений управленческой науки является изучение властных институтов. В политической науке институциональный подход традиционно связан с описанием формально-правовых аспектов деятельности правительственных институтов, процедурных правил, функций и полномочий властных органов.

Анализ институциональной 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 выступают Глава государства, законодательные органы власти, исполнительная власть, административно-бюрократический аппарат, суды. Субъектами могут становиться также неофициальные участники управленческого процесса, такие как группы интересов, политические партии, отдельные граждане. Субъекты управления отличаются друг от друга по уровню и масштабам деятельности. Так, выделяют управленцев высшего эшелона власти и ординарных управленческих деятелей. Первые обладают конституционными полномочиями для своей деятельности, вторые должны получать властные полномочия от звеньев высшего эшелона. К высшему эшелону относятся члены парламента, кабинета министров, высших судов и т. д. Ординарными управленцами считаются работники административных служб.

Центры принятия важнейших государственных решений в Республике Беларусь: Президент Республики Беларусь, Парламент (Национальное собрание), Правительство (Совет Министров), система судов [1, разд. IV]. Центры принятия политических решений реагируют на политическую повестку, вырабатывая государственную политику.

Президент Республики Беларусь занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти. Президент выступает арбитром между различными политическими силами (Президент — беспартийный), что способствует разрешению споров между ними. Статус Президента как Главы государства вытекает из необходимости обеспечения взаимодействия властей, устойчивости государственного механизма, преемственности и стабильности государственных органов [2, с. 99—100].

Глава государства определяет целесообразность принятия того или иного политического решения, устанавливает порядок взаимодействия правительства с республиканскими органами государственного управления. Президент Республики Беларусь издает декреты, имеющие силу закона. Целесообразность наделения Главы государства таким правом основывается на том, что приня-

тие закона представляет собой процесс, растянутый во времени. Нередко возникают ситуации, разрешение которых предполагает незамедлительное действие. В связи с этим Президент Республики Беларусь должен иметь возможность принятия решений, обладающих силой закона. Подобный подход характерен для правовой системы многих стран мира.

Институт президентства в Республике Беларусь является доминирующим органом государственной власти. Как отмечает С. Г. Паречина, «Глава государства оказывает существенное влияние на формирование и деятельность всех ветвей власти. Президент наделен рядом полномочий во всех сферах государственного управления, в результате чего формируется особый институт президентской власти, который занимает доминирующее положение по отношению к другим властям. Наделение Президента таким статусом и объемом полномочий необходимо для осуществления им функций, возложенных Конституцией Республики Беларусь (реализация основных направлений внутренней и внешней политики; защита суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Беларуси; поддержка стабильности в государстве, гражданского мира)» [2, с. 98].

В Конституции Республики Беларусь закреплена система сдержек и противовесов. Так, назначения на ключевые государственные посты производятся с согласия Парламента, а нормотворческая деятельность Главы государства осуществляется в соответствии с Конституцией.

Парламент Республики Беларусь обладает правом преодоления вето Президента, ратификации международных договоров, подписанных Главой государства. Органы законодательной власти как субъекты управления занимаются решением важнейших проблем законодательства и формирования управления. Законодательные органы Республики Беларусь в полной мере наделены самостоятельными властными полномочиями [1].

Постоянные комиссии Парламента Республики Беларусь (Совета Республики и Палаты представителей) 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.

В переходных обществах исполнительные органы имеют большое влияние на управленческие решения. В этих странах существ-

вует большой круг проблем, которые требуют оперативного решения. Исполнительные органы играют значительную роль не только в исполнении, но и в формировании управленческих решений. В подобных странах группы интересов также не оказывают большого влияния на принятие решений, так как они находятся на стадии институционализации.

Суды 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. 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.

Чтобы раскрыть структуру институциональных центров процессов государственного управления, можно применить не только институциональный подход, но и обратиться к понятию «политическая система», которое используется как в политической, так и в правовой науке. Существует множество моделей политической системы, но все они направлены на то, чтобы показать, как властные органы (точнее, центры принятия политических решений) взаимодействуют с гражданами.

Модель политической системы Республики Беларусь представлена на рис. 1.

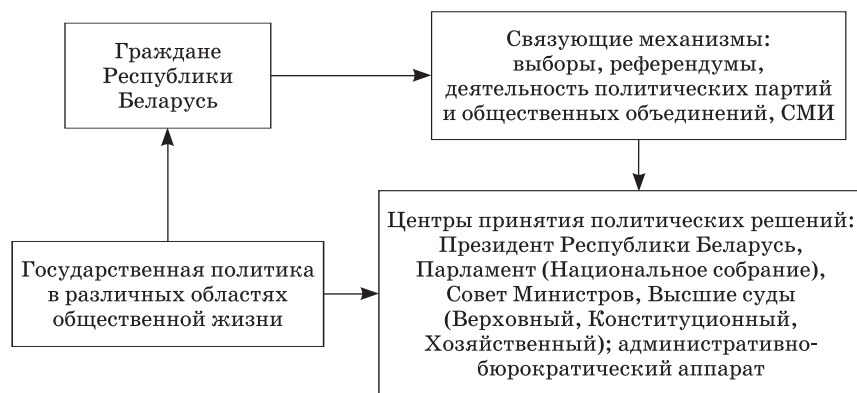


Рис. 1. Модель политической системы Республики Беларусь

Политика начинается с людей, их совместной жизни. Когда интересы, потребности, убеждения вступают в различные конфликты, возникает политическая проблема. Однако государственные институты не реагируют, пока проблема не выходит на повестку дня органов власти. Повестка дня состоит из тех проблем, которые попадают в поле зрения политических лидеров и правительственных должностных лиц. Но при этом важно, что «связующие институты» борются за выдвижение своей проблемы на повестку дня политики (это отчетливо прослеживается в деятельности партий, общественных объединений, групп интересов). Различные проблемы получают общественное звучание через такие общественные форумы, как СМИ, избирательные кампании, референдумы.

Центры принятия политических решений осуществляют государственное управление. «Государственное управление — это наука о характере и функциях государства и его правительства как органа, через который государство реализует свою власть, о целенаправленном курсе действий органов власти по формированию и реализации важнейших направлений государственной политики, о сущности и содержании процессов принятия политических (управленческих) решений» [3, с. 4].

Государственная политика — это целенаправленный курс институтов государственной власти на разрешение общественных проблем. Функционирование любой политической системы — это процесс переработки интересов и потребностей общественных групп в различные направления государственной политики, такие, как: промышленная, налоговая, кредитно-финансовая политика, политика в области предпринимательства и частного бизнеса, инвестиций, социальное обеспечение, образование, здравоохранение, экологическая политика, молодежная политика и т. д. Любое государственное решение прямо или косвенно касается каждого гражданина. Выработка политического курса является ключевым моментом политического процесса [4, с. 187].

Реализацией (имплементацией) политических решений занимаются органы государственного управления — административный аппарат различных ветвей власти на национальном и местном уровнях. Государственная политика воздействует на интересы, потребности, убеждения граждан. Это создает новые проблемы, требующие принятия политических решений.

Однако рассмотренная модель недостаточно функциональна в описании процесса разрешения общественно значимых проблем.

Более продуктивной является *модель управленческого цикла*, начинающаяся с анализа ситуации, в которой возникает социально значимая проблема, вплоть до ее разрешения в интересах конкретного адресата (рис. 2).

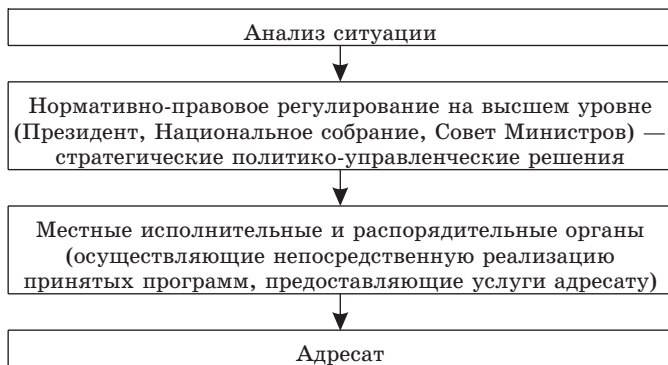


Рис. 2. Модель управленческого цикла

Данная схема является основой централизованной системы управления, главная цель которой состоит в достижении согласованных действий при разрешении проблем. Однако в ней не задействован потенциал общества, слабо просматривается экономическая активность граждан.

Можно предложить усовершенствованную модель, основанную на частичной децентрализации управленческого цикла, которая позволяет задействовать не только государственные ресурсы, но и активизирует ресурсы общества. При этом «вход» системы управления максимально приблизится к адресату, что облегчит обратную связь и сделает систему более способной к саморегуляции (рис. 3).

Усовершенствованная модель предполагает децентрализацию оперативных и текущих решений при сохранении централизации в принятии стратегических решений. Опыт государственного управления ряда стран свидетельствует о необходимости учета дихотомии «политика — администрирование». Лица, занимающие государственные должности политического уровня, должны нести политическую ответственность за свою деятельность. Проблема легитимации власти в таком случае перемещается на низшие этажи государственного управления, повышая ответственность государственных служащих. Главный вывод: наряду с децентра-

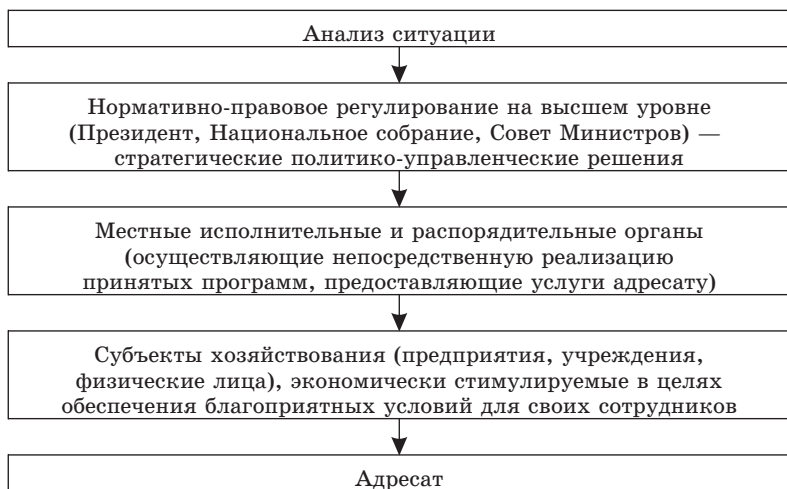


Рис. 3. Усовершенствованная модель управленческого цикла (модель частичной децентрализации государственного управления)

лизацией процесса принятия оперативных решений необходимо сохранение централизации в принятии стратегических крупномасштабных решений.

В литературе по государственному управлению активно используются такие понятия, как децентрализация, деконцентрация, делегирование. Для раскрытия структуры институциональных центров процессов государственного управления следует остановиться на сути этих понятий.

Во многих европейских странах основными направлениями административных реформ традиционно считаются децентрализация и деконцентрация (передача определенных функций и полномочий на низшие уровни управления, местному самоуправлению), а также образование автономных организационных структур (общин), которые обладают финансовой самостоятельностью и несут полную ответственность за результаты деятельности [5, с. 13].

Децентрализация понимается как способ территориальной организации власти, при котором государство передает право на принятие решений по определенным вопросам или в определенной сфере структурам локального или регионального уровня (зачастую органам, не входящим в структуру исполнительной власти, например институтам местного самоуправления). С нашей

точки зрения, можно выделить несколько базовых форм децентрализации: политическую, пространственную, рыночную, административную, финансово-бюджетную. Делегирование понимается как процесс перераспределения власти. Делегирование — это механизм осуществления деконцентрации, ориентированный на контакт с гражданами и трудовыми коллективами.

Реально действующая модель государственного управления в Республике Беларусь успешно сочетает децентрализацию оперативных и текущих решений при сохранении централизации в принятии стратегических решений. Этому способствует разграничение функций государственного управления и функции непосредственного руководства административной и производственно-финансовой деятельностью.

3.2. МЕТОДЫ ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Государственная политика — это процесс целенаправленной комплексной организованной совместной управленческой деятельности институтов государства, осуществляемый для достижения конкретных стратегических целей и решения задач общегосударственного значения, который определяется на высшем уровне государственной власти и реализуется посредством законов, указов, постановлений правительства, общегосударственных и международных программ, международных актов (договоров и соглашений), а также вовлечения в процесс его реализации заинтересованных слоев общества.

Государственная политика (ГП) в практическом (процессуальном) измерении включает ценностно-целевые, нормативные, инструментальные и деятельностные компоненты. Как уже было показано, ядром ГП выступает процесс принятия решений. Основные этапы целостного процесса формирования и реализации ГП можно представить в виде общей схемы (рис. 4).

На первом этапе производится выявление государственных социально-групповых интересов. Средствами служат опросы, мониторинг общественного мнения. Целевая установка — в достижении баланса государственных и общественных интересов.

Требования и поддержка на «входе» и «выходе» системы могут быть представлены в виде социального заказа. Социальный заказ отражает конкретные интересы и потребности, актуальные для общества в целом и для отдельных социальных групп.

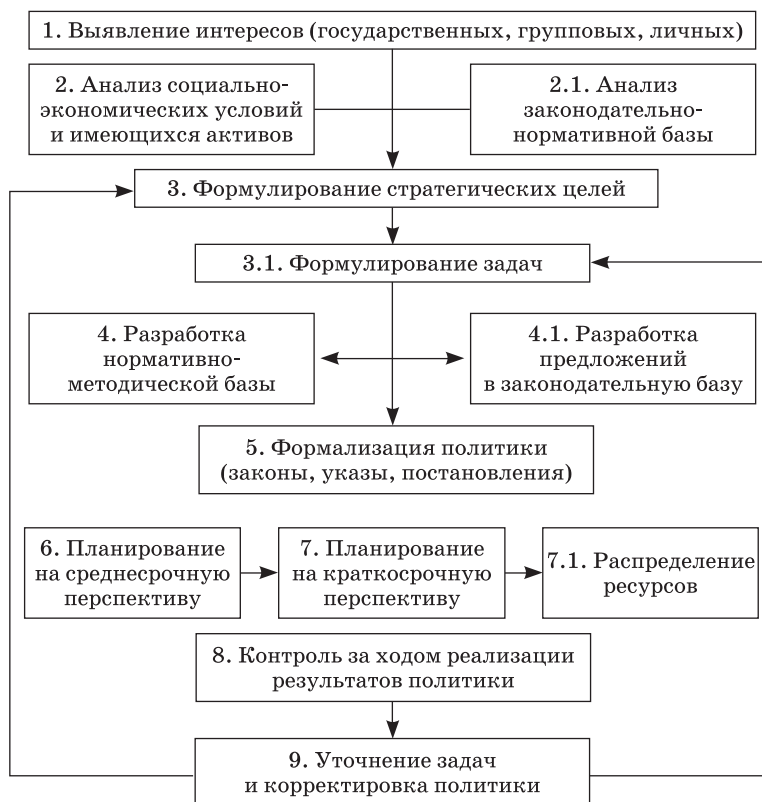


Рис. 4. Основные этапы формирования и реализации государственной политики Республики Беларусь

Осуществление ГП предполагает направленность на обеспечение социального заказа. Социальный заказ отражает, помимо социальных требований, интересы и потребности самого государства.

Государственные интересы имеют нормативный характер, формулируются, с одной стороны, в виде официальных постановлений, программ, а с другой — в форме рамочных условий, которые определяют принятие решений. К примеру, в области высшей школы такими рамочными условиями являются государственные стандарты.

Государственный заказ имеет следующие ключевые измерения:

- в сфере обеспечения политико-правовой и социальной стабильности — обеспечение функционирования политико-административных институтов, подготовка кадров;

- социальной сфере — создание социальной базы реализации государственной политики, обеспечение социальной безопасности, социального благополучия, социализация и влияние на социально-групповые отношения в обществе;

- экономической сфере — поддержание и наращивание экономического потенциала общества, достижение высокого качества жизни народа;

- идейно-духовной сфере — формирование и трансляция идеологии государства, формирование политических убеждений, мотивации социальной деятельности в целях духовного сплочения нации, воспитания духа патриотизма и гражданской ответственности.

На втором этапе формирования и реализации ГП производится анализ социально-экономических условий и имеющихся ресурсов, который предполагает оценку уровня развития производства, соотношения сельского и городского населения, уровня образования, принадлежности к определенному слою, группе, уровня доходов населения.

Третий этап предполагает формирование фундаментальных стратегических долгосрочных целей (приоритетов общественного развития). Субъекты, вырабатывающие ГП, создают «дерево целей», среди которых выделяются цели общего и частного характера, стратегические и оперативные цели. Данный этап соотносится с фазой «формулирования повестки дня ГП» и связан со структурированием решаемых проблем:

- 1) проблем, требующих незамедлительных действий;
- 2) вопросов систематической или институциональной повестки (т. е. проблем, получивших признание «снизу» и поддержку «сверху», распространенных СМИ и переформулированных органами государственной власти в институциональной плоскости [6, с. 167].

Рассмотрим главные вехи формирования стратегических долгосрочных целей (приоритетов общественного развития) нашей страны. На I Всебелорусском народном собрании в 1996 г. были приняты *Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996—2000 гг.* [7]. Принятая на-

родным собранием Программа социально-экономического развития на 1996—2000 годы дала возможность не только остановить кризисные тенденции, но и заложить основы для дальнейшего движения вперед. Были выделены главные направления социальной политики: стабилизация уровня жизни населения; повышение мотивации к труду; создание предпосылок для последующего роста благосостояния народа.

В 2001 г. состоялось II Всебелорусское народное собрание, на котором были приняты *Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001—2005 гг.* Основные цели были определены в социальной сфере. Главные приоритеты — охрана здоровья, жилье, продовольствие. В ходе реализации Программы социально-экономического развития страны на 2001—2005 гг. созданы необходимые условия для устойчивого движения и роста эффективности реального сектора экономики, удалось заметно повысить уровень благосостояния населения [8].

На III Всебелорусском народном собрании 2 марта 2006 г. были сформулированы ключевые цели: развитие эффективного правового государства, работающего на благо народа; обеспечение законности и правопорядка, стабильности и безопасности. Задачи: создание более благоприятных условий для развития мелкого и среднего предпринимательства; развитие рыночной инфраструктуры; оптимальное сочетание государственного и рыночного регулирования; повышение социальных стандартов и социальных гарантий. Программа социально-экономического развития республики на 2006—2010 гг. разработана в рамках национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития страны. Главная идея — повышение уровня конкурентоспособности на основе модернизации экономики, а девиз — «Человек — инновации — благосостояние». Основной целью социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006—2010 гг. провозглашено дальнейшее повышение уровня и качества жизни населения на основе развития и эффективного использования человеческого потенциала, технического перевооружения и совершенствования структуры экономики, роста ее конкурентоспособности [9].

На четвертом и пятом этапах формирования и реализации ГП происходит принятие политических решений, что соответствует третьей фазе политического процесса. Здесь определяется круг *субъектов политического процесса*, механизмы принятия ими государственных решений, характеристики принимаемых решений.

Формализация государственных решений предполагает формирование их нормативной базы. Последовательность разработки и утверждения нормативных юридических документов, отражающих цели и порядок реализации ГП, соответствует логике формирования нормативно-законодательной базы.

Шестой этап — планирование на среднесрочную перспективу — предполагает четкое определение мероприятий, исполнителей (учреждений и ведомств), реализующих государственные решения.

На седьмом этапе осуществляется планирование на краткосрочную перспективу посредством ежегодного утверждения государственного бюджета.

Шестой и седьмой этапы соотносятся с четвертой фазой процесса политического управления — «инструментализацией политических решений» [10, с. 44].

Восьмой этап — контроль за ходом реализации ГП и оценка политических программ — соответствует пятой фазе политического процесса — оценке политики.

На девятом этапе на основании анализа собранной в рамках восьмого этапа информации и учета интересов и требований различных сторон, заинтересованных в принятии решений, происходит уточнение задач и корректировка проводимой ГП.

«Процессы создания демократической государственности в странах Центральной и Восточной Европы привлекают повышенное внимание ученых и политических аналитиков, — отмечает В. В. Герменчук. — В переходных обществах в настоящее время создаются механизмы власти и управления, которые определяют будущее этих народов и государств. Искусство политической модернизации связано с выбором не только концепций и приоритетов реформ, но и конкретных направлений развития и укрепления инструментального потенциала государственной власти. Демократическое государство должно быть легитимным по форме установления и правления, эффективным по способам и методам реализации своих функций» [11, с. 198].

Нынешняя стадия развития переходных обществ на постсоветском пространстве характеризуется *адаптацией и стратегическим поведением*. В процессе трансформации высока роль государства. Особенности национально-государственного строительства влияют на трансформационные процессы. В Республике Беларусь доминируют процессы политической институционализации и властной стабилизации, ориентированные на эффективное управле-

ние, стабильное воспроизводство властных отношений, создание механизмов поддержки и легитимации власти. Политическое и, что особенно важно, социально-экономическое развитие в странах СНГ привело к логике властной и социальной стабилизации и формированию консолидированных политических режимов. Демократия признается как политическая ценность государственного развития, что нашло закрепление на конституционном уровне. Наиболее существенной особенностью белорусской модели развития стал сознательный отказ от сплошной обвальной приватизации, механического переноса западных рецептов на белорусскую почву, что позволило избежать крайностей в проведении социальной политики, резкого расслоения общества по уровню доходов. Главные принципы ГП нашей страны определены Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко. На протяжении всего периода президентских полномочий принципы *планомерности, последовательности, постепенности и преемственности* выражаются в следующем. В экономике мы идем от того, что есть: не ломаем, не разбрасываем, не уничтожаем. Сильная, эффективная государственная власть, политическая стабильность в нашей стране — важнейшие условия государственного курса на эволюционное и поступательное развитие национальной экономики, последовательной интеграции в мировую экономику [12].

В Послании Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 23 мая 2006 г. отмечалось: «Республика Беларусь по историческим меркам еще совсем молодое суверенное государство. Но у нас уже сформирована собственная эффективная политическая система, со своими устоями и традициями. В ее основе — подлинное народовластие» [13].

3.3. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕХАНИЗМОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственная политика — это внутренне интегрированная стратегия управления крупномасштабными объектами. Базовым звеном в механизме ГП выступает разработка государственной стратегии и принятие государственных решений, связанных с законодательным процессом и оперативным управлением со стороны органов исполнительной власти. В зависимости от соотноше-

ния властных полномочий между законодательными и исполнительными институтами выделяются две основные модели разработки государственной стратегии и принятия решений: *активная парламентская* и *правительственная*.

Активная парламентская стратегия означает, что законодательными институтами формулируются базовые принципы и конституционные нормы, вырабатывается стратегия общегосударственной политики, в то время как за исполнительными органами закрепляется практическая реализация стратегических решений и сама технология оперативного управления.

Согласно правительственной модели, существующей в ряде стран Европы, законодательные парламентские органы ограничиваются формулированием самых общих ориентиров и правил игры, а принятие многих важных стратегических и оперативных решений передается в структуры исполнительной власти.

Следующее звено механизма осуществления государственной политики включает в себя процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления, обусловленных необходимостью реализации стратегических целей и ориентированных в первую очередь на практическое управленческое воздействие. Этот этап управленческого цикла непосредственным образом связан с институциональным взаимодействием государственных органов с гражданами. Здесь используются те или иные методы политико-правового управления (их качество зависит от ситуации и соотношения принуждения и убеждения).

Последний блок в механизме ГП отвечает за обеспечение контроля управленческого процесса и его самокоррекцию. Разрешение конфликтов, работа системы надзора и арбитража, обеспечивающей действие обратной связи, связаны с судебно-конституционным процессом и функционированием контрольно-надзорных институтов.

Следует отметить, что политические механизмы выработки государственных решений выступают базовым управленческим механизмом, сочетающимся с административными формами деятельности исполнительной власти. Современный уровень развития государства снимает противопоставление политических и административных подходов к государственному управлению. Однако, имея общую функциональную направленность, политика и администрирование сохраняют свои специфические (институциональные, кадровые, технологические и прочие) очертания.

Политические инструменты разработки государственных стратегий опосредованы демократическими процедурами выборов; зависимостью от групповых интересов, характера политических коммуникаций; использованием средств символического управления (за счет применения ценностей, идеологий).

Административные процессы и механизмы государственного управления формируют дееспособность государства и его способность отвечать на различные социальные изменения.

В деятельности глав государств и правительств создается единый политико-административный подход к формированию государственных стратегий (в зависимости от иерархии функциональных блоков формирования и осуществления государственной политики). В связи с этим встают вопросы субординации между носителями государственных полномочий и координации между субъектами и объектами государственного управления.

Поскольку государство представляет собой систему институтов, подразделяющихся по своим полномочиям и функциям на горизонтальный (отрасли власти) и вертикальный (уровни власти) ряды, то в рамках трех ветвей власти выделяют законодательный, административный и судебный процессы. Горизонтальная иерархия субъектов государственного управления, их функций и полномочий значительно усложняется в федеративных странах, где существуют три или даже более вертикальных уровней власти и соответствующих им носителей (табл. 4).

В табл. 5 [14, с. 187] описаны уровни полномочий, характерные как для федеративных, так и для унитарных государств. Однако в каждом государстве складывается своя модель отношений между центром и регионами. Табл. 4 отражает сравнение моделей отношений «центр — регионы».

Для построения грамотных моделей управленческих действий необходим ситуационный анализ основных внешних и внутренних факторов системы принятия решений. Например, для Республики Беларусь анализ *внешних факторов* должен проводиться по следующим позициям:

- воздействие на политическое пространство Республики Беларусь процессов глобализации и конкуренция между странами по скорости вхождения в мировое сообщество;
- воздействие России и стран СНГ;
- воздействие стран дальнего зарубежья;
- региональные изменения и формирование нового качества жизни в сопредельных государствах (Россия, Украина, Польша, страны Балтии).

Сравнение моделей отношений «центр — регионы»

Модель отношений	Описание основных параметров моделей		
	уровень влияния центра	структура интересов	процедура решений
Доминирование	Повсеместный всеобъемлющий	Отсутствие конфликтов в условиях доминирования интересов центра	Решения центра без согласования с регионами
Влияние	Высокий, но не всеобъемлющий	Стратегические интересы центра. Выраженная и ограниченная сфера региональных интересов	Центр способен влиять на решения региональных властей, не затрагивая сугубо региональных интересов
Соприсутствие	Высокий в ограниченной сфере	Сосуществование и тщательное разграничение интересов	Политический договор
Взаимодействие	Влияние через сотрудничество	Взаимозависимость и взаимодополняемость	Позитивные процедуры голосования, компромиссы
Отстраненность	Низкий и невыраженный	Отсутствие выраженных интересов центра или недопущение вмешательства со стороны местных властей	Контролируется местными властями при отсутствии чрезвычайных обстоятельств

Анализ *внутренних факторов* должен включать следующие позиции:

- демографические показатели;
- экономическая среда (институциональные характеристики, динамика секторов экономики и их эффективность);
- социальные параметры (общественное мнение, образование, здравоохранение, безопасность личности и борьба с преступностью и т. д.);
- экологическая среда;
- политические условия.

На рис. 5 показана модель взаимодействия внутренних факторов системы принятия решений.

Таблица 5

**Уровни властных полномочий и руководящих функций
в государственном управлении**

Иерархический уровень	Функциональная фаза		
	выработка правил игры и целей, принятие стратегических решений (законодательная)	принятие и осуществление оперативно-тактических решений (исполнительная)	проведение судебного надзора, арбитража и контроля (судебно-контрольная)
Центральный уровень	Парламент	Правительство и центральные органы государственного управления	Система высших судов, Генпрокуратура, высшие контрольные органы
Региональный уровень	Законодательные собрания субъектов федерации	Исполнительные органы регионального уровня	Суды и прокуратура субъектов федерации
Местный уровень	Местные советы	Администрация и исполнительно-распорядительные органы власти на местах	Местные суды

Внешние и внутренние факторы, создающие среду для центров принятия политико-управленческих решений, задают основные группы социальных проблем, которые подразделяются на стандартные (хорошо структурированные), слабо структурированные и неструктурированные проблемы.

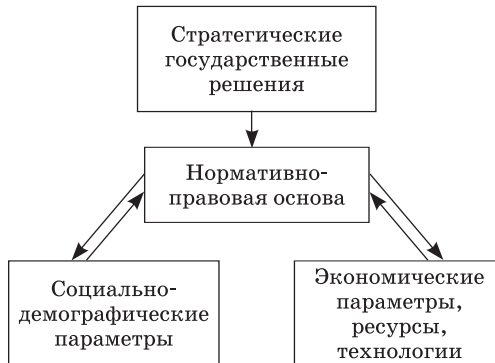


Рис. 5. Модель взаимодействия внутренних факторов системы принятия решений

Методологической предпосылкой для оценки государственного управления является признание единой основы социально-экономических функций государства и рынка, а также учет четырехзвенной структуры социально-экономических укладов: государственного, индивидуально-семейного, коммерческого и некоммерческого. Все четыре социально-экономических уклада представляют собой способы удовлетворения потребностей и решения социальных проблем.

Актуальными проблемами, которые исследуют политологи, являются:

- как распределяется власть между политиками и управленцами;
- как отношения между политической и административной властью и обществом воздействуют на характер и природу политической системы, на перспективы демократии;
- каковы источники (ресурсы) бюрократической власти и возможности воздействия бюрократии на политический процесс.

Политологический подход к изучению государственного управления связан с выделением и последующим анализом политического управления, политико-административных отношений и политико-административной системы.

Политико-юридические технологии формирования государственной политики (по своей природе именно эти процедуры и технологии способны в наибольшей степени синтезировать возможности различных типов регулирования общественных отношений) должны прежде всего применяться в условиях, при которых отношения политических и административных структур государства обретают нестандартные очертания (нарастает неопределенность управленческих задач, меняется последовательность действий, трансформируются отношения властей со своими контрагентами и т. д.).

Можно предложить *общую схему политико-юридической нормативистики*, отражающей соотношение юридических и политических методов регламентации при выработке государственных решений: Конституция, конституционные законы, доктрины, концепции, стратегии, послания, указы и декреты Президента, законы, постановления Правительства, иные правовые акты [15, с. 21].

Подобная нормативистика должна быть источником государственной политики, фактором инициации управленческих практик. За счет внутренней взаимосвязи указанных компонентов повышается обязательность юридически закрепленных действий управленческих структур, исполнительных органов, растет каче-

ство решений, снижается роль неформальных коммуникаций, обладающих мощным политико-административным эффектом.

Юридические аспекты регламентации принятия государственных решений составляют правовую основу и рамки механизма реализации государственной политики и управления. Однако их рассмотрение не входило в задачи данного пособия.

На формирование механизмов реализации государственной политики оказывают влияние административные преобразования по согласованию и координации деятельности представительных и исполнительных институтов, сбалансированности их позиций при выработке решений и в процессе законопроектной работы, при практическом обсуждении решений; по упорядочению политического влияния контрагентов государства на выработку стратегий; по законодательному оформлению структуры и легальных способов отстаивания коммерческих интересов; по легализации представительства интересов регионов, отраслей, промышленных предприятий и организаций.

Финансирование государственных проектов должно осуществляться по программно-целевому методу, методу управления по результатам и соответствующим изменениям в бюджетировании, что связывается с усилением системных оснований административных преобразований, введением стандартов государственных услуг, разработкой административных регламентов, активизацией работы по информационному обеспечению государственного управления.

В силу качественного изменения всех социальных процессов в условиях информационного общества современный уровень развития государства снимает противопоставление политических и административных подходов к государственному управлению. Однако, имея общую функциональную направленность, политика и администрирование сохраняют свои специфические очертания. Политические инструменты разработки государственных стратегий опосредованы демократическими процедурами выборов, зависимостью от социальных интересов, характера политических коммуникаций, использованием средств символического управления.

Библиографические ссылки

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск : Амалфея, 2005. — 48 с.

2. *Паречина, С. Г.* Институт президентства : история и современность / С. Г. Паречина ; под общ. ред. Е. В. Матусевича. — Минск : ИСПИ, 2003. — 164 с.

3. *Решетников, С. В.* Теория процесса принятия управленческих решений : монография / С. В. Решетников. — Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2003. — 152 с.

4. *Алмонд, Г.* Сравнительная политология сегодня : Мировой обзор : сокр. пер. с англ. / Г. Алмонд [и др.] ; под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля. — М. : АспектПресс, 2002. — 537 с.

5. *Плахотнюк, Н. Г.* Сущность и проблемы осуществления в государственном управлении процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования полномочий / Н. Г. Плахотнюк // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 21. Управление (государство и общество). — 2007. — № 1. — С. 13—22.

6. *Дегтярев, А. А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике : динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Полис. — 2004. — № 4. — С. 158—168.

7. Об утверждении Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996—2000 годы : Указ Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1996 г. № 464. Изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 23 апреля 1999 г. № 231 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 33. — 1/291.

8. Основные направления Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001—2005 годы // Сов. Белоруссия. — 2001. 16 мая.

9. Государство для народа : Док. и материалы III Всебелорус. собрания 2—3 марта 2006 г. / редкол. : А. Н. Рубинов [и др.]. — Минск : Беларусь, 2006. — 463 с.

10. *Решетников, С. В.* Методологические предпосылки анализа политических процессов / С. В. Решетников // Проблемы управления. — 2006. — № 4 (17). — С. 39—46.

11. *Герменчук, В. В.* Государственная служба и политика : проблемы методологии / В. В. Герменчук // Проблемы управления. — 2007. — № 1 (22). — С. 198—207.

12. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press10663.html> — Дата доступа : 10. 02. 2007.

13. Послание Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 23 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://president.gov.by/press29486.html#doc>. — Дата доступа : 04. 03. 2007.

14. Технологии в политике и политическом управлении / под общ. ред. М. Г. Анохина, В. С. Комаровского, Ю. И. Матвеевко. — М. : РАГС, 2000. — 301 с.

15. *Якунин, В. И.* Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / В. И. Якунин ; МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 2007. — 51 с.

Т е м а 4. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА, ЕЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ

4.1. ПОНЯТИЕ «СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА»

Социальная политика является важнейшей сферой общественной жизни, основным направлением государственной политики. У современного государства значительно увеличился объем функций. Оно создает условия для развития образования, осуществляет мероприятия по защите окружающей среды, развивает общественный сектор экономики, где производятся «общественные блага», потребляемые членами общества, — транспорт, связь, уличное освещение, пожарная служба, служба спасения и т. д. Государство обеспечивает безопасность общества, создавая специальные органы охраны общественного порядка, дает возможность защитить свои права и интересы в суде.

Все эти функции называются социальными. «Социальные функции» государства понятие более широкое, чем «социальная политика», но именно в социальной политике реализуется большинство из них. Реализация этих функций обеспечивает социальную направленность экономической и политической системы общества.

В общественном сознании социальная политика всегда связывается с социальной справедливостью как мерой равенства и неравенства в жизненном положении людей, классов и социальных групп. В социальной политике очень большую роль играет морально-правовой аспект, в рамках которого *справедливость* выглядит как понятие о должном. Справедливость содержит требование ответственности между реальной значимостью различных индивидов, а также социальных групп и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием и т. п.

Понятие социальной политики относится к числу тех понятий, которые используются в системе государственного управления, употребляются в официальных документах. Однако до настоящего времени эта категория остается дискуссионной.

В зарубежной и отечественной науке накопился большой спектр подходов к определению социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в каждой из которых объединяются схожие концепции.

Первая (наиболее обширная) группа концепций исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как *общественные действия по решению проблем, затрагивающих все общество*. Цель социальной политики при таком подходе — способствовать достижению целей общества.

Вторая группа концепций исходит из социально-трудовых отношений и ориентирована на стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала.

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои — нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, — чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей.

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику как технологию управления обществом. Социальная политика в таком контексте это инструмент, смягчающий негативные последствия индивидуального и социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий. Главным инструментом ее реализации выступает налоговая политика.

Широко распространенный как за рубежом, так и в нашей стране «Словарь социальной работы» Р. Баркера дает следующее определение социальной политики: «Социальная политика — деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и в большой степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния людей» [1, с. 16].

Все ученые в той или иной мере подчеркивают, что социальная политика — это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике. Она регулирует отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения. Социальная политика государства — это определенная система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными группами, по созданию тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей.

Социальную политику определяют также как деятельность государства и / или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющих согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества [1, с. 18].

Но как бы ученые и практики ни определяли социальную политику, ее главным объектом является социальная сфера общества.

В социальную сферу общества входят отношения между обществом и личностью, отношения между существующими в обществе социальными группами: социально-классовыми, этническими, профессиональными, религиозными, демографическими и др. В социальной сфере каждый субъект имеет свои специфические интересы, его положение отличается многими особенностями. Отношения в социальной сфере — это отношения по поводу изменения или сохранения роли и места субъекта в существующей системе социальных отношений. Поэтому многие ученые считают, что в государственной политике следует выделять ее главный стержень — социальную политику, в гражданских ожиданиях — социальные ожидания. Их совокупность составляет ядро публичной сферы — социальную сферу.

Понятие «социальная политика» употребляется в широком и узком значении. В широком значении социальная политика — это деятельность государства по развитию социальной сферы общества. В таком толковании главная задача социальной политики — это обеспечение наилучших условий для развития всех общественных групп, гармоничного взаимодействия между ними, достижения баланса интересов, наиболее благоприятных условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. В этой деятельности современного государства проявляется его стабилизирующая роль. Деятельность государства в социальной сфере способствует стабильному устойчивому состоянию общества. Целью социальной политики является увеличение «социальности» в обществе, что означает возрастание возможностей социального функционирования для всех индивидов, независимо от их происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей. Социальная политика тогда отвечает критериям «социальности», когда она направлена на повышение степени свободы индивидов, расширение возможностей их выбора, реализацию потенциала саморазвития.

Понятие «социальная политика» в узком значении — это деятельность государства по защите человека в наиболее трудные моменты его жизни (болезнь, инвалидность, потеря работы, старость, потеря кормильца, стихийные бедствия). В этом значении понятие «социальная политика» рассматривается как тождественное понятию «социальная защита» и очень тесно взаимодействует с понятием «социальная безопасность».

Социальная защита предусматривает систему законодательных, экономических, социальных, социально-психологических гарантий населению и обеспечивает социальную справедливость различным его категориям с учетом их социального положения и социально-психологических свойств. «Социальность» государства проявляется в *социальных гарантиях* — тех обязательствах, которые берет на себя общество в лице государства. Социальные гарантии реализуются в определенных мероприятиях и действиях, которые осуществляет государство, а также некоторые негосударственные институты и организации, и которые позволяют человеку опереться на силу и возможности общества в тех или иных жизненных обстоятельствах.

При таком подходе главная задача социальной политики — это защита человека, обеспечение его безопасности. В данном направлении деятельности государства проявляется защитная функция социальной политики.

Итак, в границы социальной политики включается достаточно обширный круг вопросов жизнедеятельности индивидов и общества. Специфику социальной политики отражают ее основные направления:

- политика доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);
- политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения и др.);
- социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии и др.);
- развитие основных отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт);
- социозэкологическая политика;
- политика в области современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание);
- политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов, а также миграционная политика [1, с. 6].

Поле социальной политики, таким образом, имеет протяженность от обеспечения выживания и поддержания жизнедеятельности слабейших членов общества: инвалидов, престарелых, одиноких, беженцев, представителей национальных меньшинств — до функционирования и развития общества в целом.

Существует специальная система учета, которая отражает состояние социальной сферы общества (социальная статистика). Она включает в себя огромное число показателей: среднюю продолжительность жизни, уровень детской смертности, соотношение минимальных и максимальных доходов в обществе, размер средней заработной платы, соотношение минимальной заработной платы и минимального потребительского бюджета, уровень потребления определенных продуктов питания, обеспеченность жильем, телефонами, предметами длительного пользования и т. д. На основе этих показателей государство осуществляет контроль над развитием социальной сферы, принимает решения о необходимости внесения изменений в те или иные направления социальной политики.

Схема показателей социальной статистики, разработанная ООН, включает следующие разделы: население; социальная структура общества; семья и быт; доходы и семейные сбережения; уровень жизни; здравоохранение; потребление продуктов питания; жилищные условия; образование и культура; условия труда и занятость; условия жизни сельского населения; социальное обеспечение; содержание и воспитание детей; инвалиды; престарелые и пенсионеры; моральная статистика; общественные фонды.

Хотя термин «социальная политика» как научная категория и направление государственной политики имеет довольно позднее происхождение, вопросы, связанные с пониманием особой роли государства в его взаимоотношениях с обществом, с давних времен являются предметом внимания мыслителей. Еще в глубокой древности ученые различных школ признавали, что задача государства — забота о своих гражданах. Платон утверждал, что всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого-либо иного, а тех, кто ей подвластен. Аристотель указывал, что государство создается не ради того, чтобы жить, но для того, чтобы жить счастливо, что государство — это союз в целях оказания помощи.

Мыслители Нового времени (Т. Гоббс, И. Кант, Г. Гегель и др.), также рассматривали вопрос об обязанностях государства перед своими гражданами, считая справедливость неоспоримой социальной и нравственной ценностью.

Большинство исследователей разделяли точку зрения, которая в обобщенном виде была выражена следующим образом: если человеческое общежитие хочет иметь легитимный характер, то оно должно: во-первых, иметь правовой характер; во-вторых, право должно обрести качество справедливости и, в-третьих, справедливое право должно быть защищено общественным правом — а значит, принять облик справедливого государства.

Последовательная деятельность по изучению и истолкованию социальной политики как специфической функции государства и общества относится к тому времени, когда закладывались основы социального государства.

Его предпосылки начали формироваться еще в конце XIX в. Именно тогда в ряде европейских стран стали появляться первые институты страхования. Первой страной, которая ввела элементы социального страхования, стала Германия в годы правления О. Бисмарка. Был принят ряд законов, закрепивших систему обязательного страхования на случай болезни (1883), от несчастных случаев на предприятиях (1884), а также по инвалидности и по старости (1889). Затем подобные законы были приняты в других странах.

Само понятие «социальное государство» ввел в научный оборот в конце XIX в. известный немецкий ученый Л. фон Штайн. Он считал, что социальное государство обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития всех и именно в этом смысле можно говорить о социальном государстве. Впоследствии один из виднейших политиков XX в. и лидеров социал-демократии В. Брандт так сказал о социальном государстве: «...общество может более или менее полно удовлетворить притязания *всех* граждан на приличную жизнь лишь тогда, когда оно возлагает обязанность заботиться об этом на государство, лучше сказать, на социальное государство. ...Социальное государство — институциональный гарант человеческого достоинства...».

Широкое распространение термин «социальное государство» получил после того, как был юридически закреплен в Конституции ФРГ 1949 г.

Социальное государство — это государство, которое в своей деятельности подчиняется принципу социальности, что означает обязанность правительства проводить политику, направленную на обеспечение достойного уровня жизни всех граждан, на удовлетворение основных жизненных потребностей всех социальных

групп. Именно данный принцип лег в основу концепции социального государства, которая ставила своей задачей не реализацию принципа социального равенства и социальной справедливости, а создание условий для максимального обеспечения социальных гарантий для граждан.

В последующие годы понятие социальной политики, как правило, исследовалось в контексте представлений о социальном государстве. Поскольку типы этих государств, равно как и их идеологические основы, отличаются друг от друга, в понимании социальной политики сохраняются существенные различия между представителями различных школ общественной мысли и в социально-политической практике.

Хотя термин «социальное государство» чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Швеция, Германия, Дания, многие современные демократические государства также несут в себе те или иные признаки «социальности». В них проводится целенаправленная государственная социальная политика, расширяется сфера управления социальными процессами, применяются социальные технологии. Такие государства признают обязательства перед гражданами, необходимость перераспределения доходов через налоги и социальные программы. Сегодня основными параметрами социального государства любого типа считаются:

- развитая система страховых социальных отчислений и высокий уровень налогов, формирующих бюджет и размеры бюджетных отчислений на социальную сферу;
- развитая система услуг и социальных служб для всех групп населения;
- развитая правовая система, где осуществлено разделение властей, четкая реализация функций каждой ветви власти; отработана нормативно-правовая база социальной работы, взаимодействие государственных органов, гражданского общества и частных инициатив [2, с. 72].

Социальное государство — это государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Идеологические основания социальной политики государства воплощаются в его целях, выражаются в основных направлениях социальной политики и берут начало в социокультурных и религиозных традициях каждого отдельного государства.

Механизм реализации целей социального государства зависит от господствующей идеологии и воплощается в социальной политике. Социальное государство немыслимо без политической доктрины, экономической модели и ее финансового обеспечения. Социальная политика формируется с учетом конкретно-исторических условий каждой страны.

Характер социальной политики, которую проводит государство, зависит от многих факторов:

- во-первых — от характера самого государства, его природы, системы базовых ценностей, которые воплощаются в его государственной идеологии;
- во-вторых — от особенностей социальной структуры общества, тех процессов, которые происходят в социальной сфере;
- в-третьих — от ресурсов национальной экономики, от тех возможностей, которые обеспечиваются результатами экономического развития той или иной страны.

Социальная политика в современном мире осуществляется различными субъектами, прежде всего государством. Но в развитых демократических государствах на поле социальной деятельности, кроме государства, вышли другие «игроки» — негосударственные субъекты, выражающие интересы тех или иных групп общества, общественные движения и объединения, а также сами граждане (гражданские инициативы). В развитых странах благодаря «третьему сектору» (первый — это сектор коммерческий, частный; второй — сектор государственный) государству удается справиться со многими социальными проблемами. В странах Запада с каждым годом растет число некоммерческих и негосударственных организаций, предназначенных для формулирования и реализации общественных интересов.

Субъектами социальной политики являются также политические партии. С появлением массовых политических партий социальная политика стала важнейшей частью их программ. Так, после Второй мировой войны во многих странах укрепили свою власть *социал-демократические партии*. За время своего правления они сделали очень много для того, чтобы жизнь трудящихся была социально, политически и экономически защищена от стихии рыночных отношений. Уровень жизни и социальной стабильности в годы правления этих партий достиг очень высоких показателей. Примерами реализации социал-демократического варианта социальной политики и справедливости являются такие страны, как Австрия, Германия, Норвегия, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и другие европейские государства.

В 80-е гг. XX в. в Западной Европе и Северной Америке пришли к власти *неоконсервативные* партии с иными критериями социальной справедливости. Партии социал-демократической ориентации были ими потеснены во многих странах, в том числе и странах с традиционно сильными позициями социал-демократии (Германия, Франция и др.). М. Тэтчер и Р. Рейган стали первыми политиками, которые поменяли ориентиры социальной политики в своих странах. Неоконсерваторы, придя к власти, пересмотрели место и роль социального государства в обществе. По их мнению, конкуренция за рабочие места полезнее для общества, чем полная занятость, а безработица стимулирует повышение производительности труда, усиливает заинтересованность в его результатах, пробуждает новые стимулы к труду и способствует искоренению иждивенчества. Поэтому неоконсерваторы значительно урезали социальные программы и расходы бюджета на социальные нужды: пенсии, пособия безработным и многодетным семьям и т. п. В образование, медицину, социальное страхование и другие сферы жизнедеятельности был допущен частный бизнес. Были ограничены в правах профсоюзы, служившие социал-демократам мощнейшим рычагом воздействия на государство для проведения социальной политики в пользу трудящихся.

Но в целом неоконсерваторы сохраняли ориентацию на интересы трудящихся. Приватизация в государственном секторе экономики шла через акционирование предприятий. Широко проводилась приватизация квартир, расширились льготы для строительства нового жилья (коттеджей, домов). Поощрялся мелкий и средний бизнес через льготные кредиты и налоги, через его освобождение от давления «верхов» (государства) и «низов» (профсоюзов, трудящихся). Проводилась политика превращения максимального числа лиц в собственников. Например, в США приблизительно 2/3 населения в настоящее время владеют акциями. Бизнес становился привлекательным и доступным для широких слоев населения, открывал перспективу личного успеха. Так складывалась ситуация для мобилизации новых стимулов к труду.

В результате таких мер изменилось отношение населения к политике государства, хотя определенная часть общества по-прежнему выступает против этого курса, считая его социально несправедливым. Социальная политика неоконсерваторов многими критикуется за культивирование эгоизма, «холодность» к малообеспеченным и обездоленным слоям общества и т. п. В итоге в 90-е гг. XX в. маятник предпочтений в некоторых странах Запада

качнулся «влево». Социал-демократы снова стали определять политику в таких странах, как Англия, Германия, Греция, Норвегия, Португалия, Финляндия. После решительных рыночных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы тоже стали приходиться к власти социалисты (Венгрия, Польша, Литва, Молдова).

Существует также и *либеральный* вариант социальной политики. Для либерализма важнейшими из политических ценностей являются индивидуальная свобода и права человека. Либералы, проводя социальную политику, стремятся избегать в ней крайностей, например, допустимого социал-демократией усиления государства, которое может привести к умалению прав человека. В то же время они поддерживают практику обеспечения высокого уровня жизни, когда исключаются нищета, безработица, бездомность, что, по их мнению, способствует реализации человеческих прав. Они не приемлют «бездушность» государства по отношению к социально незащищенным слоям населения, так как это ущемляет права человека, но высоко ценят стремление использовать инициативу масс для достижения гражданами личного успеха в экономической сфере и за ее пределами.

В странах мировой системы социализма и Советском Союзе реализовывалась особая модель социальной политики — *социалистическая социальная политика*, которую часто называют *советской моделью*. Для нее характерна ликвидация тех социальных групп и классов, которые были носителями частнособственнических отношений (капиталистов, землевладельцев, банкиров, торговцев и т. п.). В качестве главной цели развития стала рассматриваться непротиворечиво-однородная социальная структура общества, в которой нет места различным социальным и экономическим интересам. Происходило идеологическое приукрашивание действительности, скрывалась реальная социально-экономическая дифференциация общества. Унифицировались формы собственности в сфере экономики. Все стало государственным, «общенародным», но при этом собственность сконцентрировалась в руках партийно-государственной верхушки и чиновничества. Индустриализация страны осуществлялась за счет экономического грабежа крестьянства, урбанизация — через опустошение деревни. Закрепилось глубоко уравнилельное распределение, а не по количеству и качеству труда. «Номенклатура» могла жить в свое удовольствие из-за слабого контроля «снизу» и системы льгот для себя. Стимулы к труду и творчеству масс терялись. Власть пре-

вращала человека в винтик государственной машины. Общественные организации теряли функцию представительства интересов во властно-государственных структурах. Укоренился принцип остаточного финансирования социальной и духовной сферы. Сформировалось устойчивое отставание в производстве товаров, ориентированных на запросы человека. В результате сложилась ситуация, когда всеобщий труд советского народа при наличии колоссальных природных богатств и высокого интеллектуального и научного потенциала населения не мог обеспечить высокий уровень жизни и ее качество.

Исследователями часто высказывается точка зрения, согласно которой социальную политику можно рассматривать исходя из существующего в современных обществах раскола на два основных партийных крыла: «левых» и «правых». Сторонники данного подхода исходят из того, что процесс выработки социальных стратегий основан в первую очередь на политико-экономических доктринах.

Политико-экономической доктриной «левых» является политика равенства, фокусирующаяся вокруг требования, суть которого в выравнивании распределения благ, услуг и возможностей в настоящем. Она нацелена на перераспределение жизненных шансов ради социальной справедливости.

Политико-экономическая доктрина «правых» — это политика продуктивности, подчеркивающая максимизацию экономического роста, индустриального и технологического развития в будущем. «Правые» порой считают, что индивидуальная свобода стимулирует производительный труд посредством рынка, и это важнее, чем социальная справедливость. Для создания большего благосостояния и продуктивности государство должно организовать общество так, чтобы повысить производительность, обеспечить индустриальный и технологический рост. Эта политика связана с сохранением неравенства жизненных шансов в обществе, с богатством и поощрением компетентности в виде наибольших доходов. Главный аргумент — при росте производительности будет лучше как богатым, так и бедным.

Исследования в области социальной политики показали, что политическое доминирование «левых» не всегда является обязательным условием для высокого уровня социальных расходов, но доминирование «правых» партий всегда приводит к снижению уровня расходов на социальные нужды.

Многие ученые подчеркивают, что в большинстве случаев сохраняется определенная адекватность политики победившей партии или коалиции партий своим предвыборным обещаниям и по предвыборным партийным программам можно в целом судить о характере будущей социальной политики.

Рассматривая проблему взаимосвязи между социальной политикой и стратегией политических партий, многие исследователи обращают внимание и на иной подход — пренебрежение партийной политикой. Сторонники данного подхода утверждают, что главным для определения курса государственной политики в различных сферах выступает уровень экономического и социального развития государства, а не предвыборные программы политических партий. Именно социально-экономические параметры развития часто заставляют партии действовать одинаково.

Несмотря на критику, влияние этого направления сохраняется в политической науке и теории государственного управления, ибо при выработке социальной политики невозможно не учитывать социальные и экономические условия, так как политика выработывается не в вакууме. Выбор тех, кто формулирует социальные цели и принимает политические решения, опирается на возможности общества и его материальные ресурсы.

Показателем роли и значения социальной политики в современном мире является то, что многие из ее компонентов получили закрепление в важнейших международных документах, таких, как: Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских, политических правах, а также во многих других документах ООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ.

Большой вклад в формирование международных принципов социальной политики внесла Каирская международная конференция по народонаселению и развитию, которая состоялась в 1994 г. Согласно программе действий, принятой на конференции, основными принципами, из которых должны исходить правительства, являются:

- ответственность государства за создание условий для свободного и достойного развития личности, государственная защита брака, семьи, материнства, отцовства и детства;
- устойчивое развитие экономики в целях роста благосостояния, повышения качества жизни и недопущения бедности;

- обеспечение всестороннего и равноправного участия женщин в общественной, культурной, экономической, политической жизни страны;

- всеобщая доступность медицинского обслуживания, в том числе услуг, связанных с планированием семьи;

- обеспечение права каждого человека на образование, которое должно быть направлено на полное развитие людских ресурсов, достоинства и потенциала людей.

Успехи социальной политики и ее эффективность выражаются в уровне удовлетворенности человека своим материальным положением и духовным развитием, в достижении высокого уровня благосостояния всего общества.

Применительно к государственной социальной политике используется понятие «сильная» или «слабая» социальная политика. О сильной социальной политике говорят тогда, когда социальная политика является приоритетным направлением государственной деятельности и государство расходует на социальные нужды существенную часть своего бюджета.

Социальную политику все чаще определяют как особую социальную технологию. В широком смысле социальная технология — это определенный способ достижения поставленных государственным управлением целей. Социальную политику определяют как социальную технологию именно потому, что ее осуществление формирует самочувствие граждан государства. Она обеспечивает определенный морально-психологический климат в обществе, влияет на выбор конкретных моделей общественного поведения, трудовую мотивацию, отношение общества к институтам государственной власти.

Социальная политика осуществляется в *системе специальных социальных (общественных) программ и проектов*. Программы разрабатываются и реализуются во всех сферах социальной жизни. Это программы повышения доходов, развития здравоохранения и образования, пенсионного обеспечения, жилищного строительства, развития социального предпринимательства, социальной защиты различных групп населения, планирования семьи, комплексные государственные программы, касающиеся серьезных общественных проблем, и т. д.

Социальная политика как теоретическое понятие и как практика тесно связана с социальной безопасностью и социальной работой. Социальная политика оказывает огромное влияние на социальную работу в обществе, определяет основные направления социального обслуживания различных категорий населения.

4.2. ГЛАВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Основные направления и принципы социальной политики белорусского государства закреплены в Конституции Республики Беларусь, законах, Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь. Гражданский, трудовой, семейный, жилищный кодексы Республики Беларусь закрепляют в правовой форме основные принципы отношений в социальной сфере общества и направлены на их совершенствование.

О высокой социальной ориентированности государственной политики Республики Беларусь свидетельствуют многие показатели. Специалисты Всемирного банка оценивают государственную социальную поддержку населения Беларуси как самую высокую среди стран с переходной экономикой.

Главной целью социальной политики в республике является предоставление каждому трудоспособному человеку возможности своим трудом и предприимчивостью создать свое семейное благосостояние, а нетрудоспособным и нуждающимся гражданам — надежной социальной защиты. В Беларуси сложилась эффективно действующая система справедливого распределения вознаграждения за труд, социальной защищенности малоимущих граждан и повышения социальной защиты населения в целом.

Социальные гарантии в рамках белорусской модели развития утверждают равенство мужчин и женщин в образовании и трудовой деятельности; право молодежи на духовное, нравственное и физическое развитие; право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения экономического, морального и социального содержания жизнедеятельности человека; право на справедливую долю вознаграждения за труд; право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения; право на социальное обеспечение в старости, по болезни и другим причинам.

Принцип преемственности в проведении социальной политики белорусского государства позволил сохранить многие достижения советского этапа: высокоразвитую образовательную систему, систему бесплатного здравоохранения, систему социального обеспечения пожилых граждан и инвалидов и другое.

Ведущей социальной установкой белорусской государственности является ее гуманистическая направленность. Под защитой государства находятся семья и детство. В республике усиливается со-

циальная защита ветеранов Великой Отечественной войны, ведется работа по созданию «безбарьерной» среды, обеспечению инвалидам свободного доступа к объектам социальной инфраструктуры, жилым, общественным, производственным зданиям и сооружениям, беспрепятственного пользования общественным транспортом, средствами связи и информации, местами отдыха и досуга.

Важнейшим является принцип планомерности в реализации социальной политики. Основную роль в осуществлении планомерного курса на обеспечение благополучия людей играет выполнение в социальной сфере минимальных государственных стандартов.

По различным направлениям государственной социальной поддержки населения внедряются технологии оказания социальных услуг населению по принципу «одного окна».

Гуманизм и справедливость социальной политики проявляются также во всемерной поддержке талантливой учащейся молодежи, студентов. Создан не имеющий аналогов на территории СНГ специальный фонд Президента Республики Беларусь по социальной поддержке одаренных учащихся и студентов.

Политика государства в области оплаты труда нацелена на превращение заработной платы в надежный источник доходов, повышение ее роли в стимулировании трудовой активности работников.

Государственная политика занятости населения Республики Беларусь направлена на обеспечение занятости населения, сохранение контролируемой ситуации на рынке труда, удержание уровня регистрируемой безработицы в пределах 1,5 % к численности экономически активного населения.

Все это подтверждает стремление белорусского государства строить модель социально ориентированной рыночной экономики, в которой будут сочетаться преимущества современного высококоразвитого рыночного хозяйства с обеспечением социальной справедливости и эффективной социальной защитой граждан.

Библиографические ссылки

1. *Холостова, Е. И.* Социальная политика : учеб. пособие / Е. И. Холостова. — М. : Инфра-М, 2001. — 204 с.
2. *Гречнева, Е. Ф.* Общественная политика в системе государственного управления / Е. Ф. Гречнева, Б. Я. Мигас. — Минск : МГЛУ, 2005. — 127 с.
3. *Гречнева, Е. Ф.* Общественная политика и управление в Республике Беларусь : пособие для студентов юрид. фак. по спец. 1-23 01 06 «Политология (по направлениям)» / Е. Ф. Гречнева. — Минск : БГУ, 2008. — 119 с.

Т е м а 5. КОНФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

5.1. РЕЛИГИОЗНЫЕ ФАКТОРЫ В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Общим уже стало утверждение ученых о возвращении религии в жизнь современных обществ. «Конец двадцатого века стал свидетелем повсеместного возрождения религий (*la Revanshe de Dieu*)», — констатирует известный американский политолог С. Хантингтон [1, с. 16]. При этом речь идет не только о возрождении влияния религии на частную жизнь, но и об усилении религиозного фактора в общественно значимой деятельности людей, в том числе политике.

Религиозный фактор как динамичная система религиозно-философских взглядов (догматика, теология, религиозная философия, которая включает различные современные философские идеи; культ как наиболее стабильный консервативный элемент; отношения между сторонниками той или иной религии, сложившиеся в ходе культовой деятельности, их отношение к другим конфессиям; разные институты — церковь, секта, деноминация, новые религиозные движения и т. д.) оказывает влияние на жизнь общества. Как правило, он определяет лояльность граждан государству, консолидирует верующих, вносит интегрирующий и стабилизирующий элементы в общественную жизнь государства.

Вместе с тем в переломные моменты истории, когда недостаточно сильной является сама государственная власть, во время социально-экономического кризиса в стране религиозный фактор может оказывать дезинтегрирующее влияние на общественную жизнь, вносить дополнительную напряженность в общественные отношения, способствовать межконфессиональным и межэтническим конфликтам. Когда светское государство провозглашает принцип равноудаленности от конфессий, предоставляет им право самим решать внутренние проблемы, то определенная часть общества активно принимает участие в религиозной деятельности, тем самым оказывая влияние на общество. В этом случае религиозный фактор функционирует в обществе и государстве не создавая проблем.

Рост значимости религиозного фактора в политической сфере страны связан с тенденцией, которая обозначается как «религиозное возрождение». Термин «религиозное возрождение» стал всеупотребительным в связи с возрастанием роли религиозного

фактора в общественной жизни. Религиозная жизнь современной Беларуси тесно переплелась с социальной и политической жизнью. Существенно и то, что религия воспринимается человеком как фактор самоидентификации. Размежевание населения многонационального белорусского государства по этноконфессиональному принципу стало заметной чертой нашего времени. Для части наших сограждан религиозность выступает как форма протеста и отхода от неприемлемой для них социально-политической действительности. Кроме того, многими белорусами религия воспринимается как важнейший элемент национальной культуры.

Упразднение в начале 1990-х гг. ограничений права граждан на свободу вероисповеданий, признание общественной ценности религии, а также значимости церковного служения создали в белорусском государстве новую ситуацию. Религия стала важным фактором общественной и государственной жизни. В новой религиозной ситуации произошло значительное увеличение числа конфессий, деноминаций, религиозных направлений, наблюдается быстрый рост числа их последователей. За последние 17 лет число религиозных организаций увеличилось почти в четыре раза.

По состоянию на 1 января 2008 г. в Республике Беларусь насчитывалось 3003 религиозные общины [2]. В их числе: 1431 — православная и 457 — католических, 32 — старообрядческих, 494 — христиан веры евангельской, 268 — евангельских христиан-баптистов, 29 — совет церквей ЕХБ (без регистрации), 14 — греко-католических, 21 — новоапостольская, 29 — иудейских, 24 — исламских, 26 — свидетелей Иеговы, 5 — бахаи, 4 — мормонов, 6 — кришнаитов. Общины представляют 25 конфессий, церквей, религиозных направлений и деноминаций. Число религиозных общин увеличивается.

На территории Беларуси имеются 1248 православных церквей, 450 костелов и пр. Всего насчитывается 2179 культовых помещений.

В настоящее время строится 215 новых культовых зданий, в том числе: 155 — православных, 37 — католических, 20 — протестантских; во многих культовых зданиях проводятся реставрационные работы.

В республике действуют 153 религиозные организации, имеющие свои уставы, обладающие общеконфессиональным правом: 1 православная и 2 католические духовные семинарии, православная академия и духовные училища, 28 православных и 8 католических монастырей, 22 протестантские миссионерские орга-

низации, 46 религиозных центров и управлений (республиканских и областных). Действуют 11 православных и 4 католических епархии.

В религиозных организациях осуществляют свою деятельность 2920 служителей культа, в том числе 1472 православных священника и 398 католических ксендзов (180 из них являются иностранными гражданами). В 2007 г. религиозными объединениями было приглашено в Республику Беларусь 687 иностранных граждан, в том числе 291 человек для религиозной деятельности.

Определенное влияние на увеличение конфессионального многообразия оказала деятельность зарубежных миссионеров. Усложняющаяся структура конфессионального пространства является одной из причин периодически возникающей напряженности в межконфессиональных отношениях. Можно выделить две группы факторов, способствующих обострению внутри- и межконфессиональных противоречий, — *внутрирелигиозные* и *социетальные*.

К *первой группе* факторов, действующих в самой религиозной сфере, относятся:

- доктринальные, догматические расхождения;
- идея конфессиональной исключительности;
- фундаментализм, религиозная нетерпимость, усложняющая отношения внутри и между различными конфессиями;
- возникновение новых религиозных движений, а также асоциальный или экстремистский характер некоторых религиозных практик;
- прозелитизм, жесткая конкуренция на религиозном «рынке», означающая борьбу за паству, обладание возвращаемыми государством культовыми зданиями и имуществом, поддержку со стороны властей, лидеров общественного мнения, СМИ и т. д.

К *второй группе* факторов, социетальных, внешних по отношению к самой религиозной подсистеме, можно отнести следующие общественные явления и процессы:

- этнизация религии, в ходе которой религия становится опорой национализма и сепаратистских движений, вследствие чего этнические конфликты приобретают религиозную окраску;
- политизация религии, проявляющаяся в том, что различные политические силы, разыгрывая политическую карту, сталкиваются между собой конфессии, на которые сделаны (или не сделаны) ставки;

- слабость законодательной базы, регламентирующей взаимодействие государства и религиозных организаций;
- нарушение принципа свободы совести и вероисповедания со стороны государства и отдельных граждан.

В реальной практике эти факторы зачастую тесно переплетены между собой. Случаи межконфессиональной напряженности и конфликтной ситуации, которые временами возникают в населенных пунктах республики, инициируются не рядовыми верующими, а некоторыми духовными лицами и лидерами отдельных религиозных организаций, а также конфессионально ангажированными или некомпетентными публикациями в СМИ.

Одной из основных характеристик религиозной ситуации является уровень религиозности населения. Данные социологических исследований, проведенных белорусскими специалистами, говорят о том, что верующими себя считают около 50 % опрошенных. Это означает, что половина населения Беларуси в той или иной степени испытывает религиозные потребности и вправе рассчитывать, что их удовлетворение будет предметом не только непосредственной заботы религиозных организаций, но и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Другим показателем отношения населения к религии является конфессиональная самоидентификация, которая может не совпадать с идентификацией по признаку веры-неверия. В сознании части опрошенных она выступает своеобразным заместителем этнокультурной идентификации.

В целом по конфессиональной принадлежности опрошенные распределились следующим образом: 80 % отнесли себя к православным; более 10 % — к католикам; почти 2 % — к разным направлениям протестантизма; 0,2 % — к мусульманам; 0,2 % — к иудеям; еще около 1 % исповедуют другие религии. Однако точные цифры назвать невозможно, ибо официальной статистики по данной проблеме нет. Доля православных вполне корреспондирует с долей представителей славянских этносов в составе населения республики, а доля мусульман — с представительством тюркских и кавказских этнических групп.

Обращает на себя внимание такой факт: сейчас, в отличие от советского периода, верующие более или менее равномерно представлены во всех группах населения по возрасту, образованию и занятости. Это позволяет сделать вывод о том, что в современном обществе религиозность утратила характер признака маргинальности определенных общественных групп и стала духовным каче-

ством, присущим в примерно равной степени всем группам населения, в том числе и наиболее молодым, образованным, профессионально квалифицированным и социально активным.

Вместе с тем показатели степени религиозности (интенсивности проявления религиозности и участия в религиозной жизни) значительно ниже показателя уровня религиозности. Это позволяет заключить, что религиозность большей части верующих носит формальный, декларативный характер, не подкрепляется глубокими религиозными переживаниями, знанием догматических основ и культовых предписаний своей религии, соответствующим уровнем религиозного поведения. В ней преобладает элемент традиционности либо она выступает как ситуативная религиозность, которая не является проявлением глубокой и искренней веры в Бога, носит спонтанный характер, проявляется лишь время от времени в определенных, преимущественно неблагоприятных жизненных обстоятельствах и в основном сводится к формальному соблюдению некоторых традиционных религиозных обрядов, следованию этноконфессиональным стереотипам поведения.

Отдельные религиозные организации, которые появились в Беларуси в последние годы, часто используют такие формы социальной активности, которые находятся на грани правовой нормы. Кроме того, антигражданские установки, ревизия социокультурной памяти их последователей, активная финансово-политическая помощь из-за границы и другие обстоятельства, сопровождающие деятельность некоторых религиозных организаций, формируют негативные социальные взгляды, что может стать источником межконфессиональной напряженности в обществе, а также привести к более тяжелым социальным последствиям.

Для последних лет характерным является значительный рост количества религиозных организаций и серьезные изменения в их организационной структуре, а также определенные новые тенденции в разграничении сфер влияния между конфессиями. Их популярность и степень воздействия на сознание и поведение людей зависят от экономических возможностей и от авторитета политической силы, выбранной в союзники. На фоне этих проблем объективно возрастает конкуренция между различными вероисповеданиями.

Борьба всех религиозных организаций за влияние на сознание верующих проходит в специфических условиях постсоветского общества, для которого характерен низкий уровень религиозной культуры. Можно выделить два направления, по которым прохо-

дит конкурентная борьба: *первое* — организации традиционных для Беларуси религий конкурируют между собой, стремясь реализовать свои интересы; *второе* — традиционные религии совместно выступают против усиления влияния «новых религий».

Опыт совместного существования на территории поликонфессиональной и многонациональной страны делает сегодня невозможным открытое противостояние между руководителями религиозных организаций православия, католицизма, ислама, иудаизма, однако это не означает, что отдельные религиозные общины либо религиозные деятели никогда не применяют агрессивных методов для реализации своих интересов. В целом такие действия находят осуждение со стороны верующих и иерархов. Поэтому можно говорить о мирном сосуществовании религиозных организаций, традиционных для Беларуси. Все эти религиозные общины и организации стремятся вести мирный диалог между собой и по вопросам вероучений, и по проблемам реальной экономической, политической и культурной деятельности. Однако эффективного диалога с «новыми религиями» пока не получается.

Все представители традиционных для Беларуси вероисповеданий занимают позицию непризнания в отношении деятельности миссий западных вероучений протестантского толка и миссий организаций нетрадиционных культов. Именно традиционные религиозные организации поддерживают общественные объединения, которые противостоят «тоталитарным сектам», поскольку государство занимает позицию невмешательства. Православные общины организуют центры помощи людям, которые стали жертвами антигуманных религиозных вероучений, организаций. Проблема реабилитации морального и психического здоровья тем более острая, что жертвами сект становятся молодые люди.

Религиозная жизнь как составная часть общественной жизни, с одной стороны, является совокупностью универсальных, общеполитических, а с другой стороны — специфических региональных оценок и особенностей. Поэтому общегосударственные и религиозные компоненты в одних случаях, взаимодействуя между собой, формируют систему гармоничного взаимообогащающего существования, а в других — вступают в противоречие, приводят к отчуждению и размежеванию в религиозной среде.

Специфика современной религиозной ситуации заключается в следующем: наблюдается повышение роли религиозного фактора, что проявляется в росте религиозных организаций; отмечается религиозная многовариантность как в исключительно конфессиональном понимании, так и в плане конфессионально-территори-

альном; произошло преобразование страны в многоконфессиональное государство с доминирующими христианскими деноминациями; наблюдаются недоразумения, распри, противоречия в религиозной среде; происходит развитие национального самосознания у представителей разных этнических меньшинств, одним из каналов которого является возникновение разных национальных религиозных течений и объединений.

Для современной религиозной ситуации в республике характерной является постоянная жесткая конкуренция религиозных организаций и объединений в борьбе за влияние на население и пополнение своей паствы. Религиозные организации и объединения свободно, без контроля со стороны государственных органов исполняют свои функции в своей среде и обществе, свободно пропагандируют свое вероучение. Поднялся уровень гражданского престижа и реальной роли религии, религиозных организаций в общественных процессах республики. Фактически исчерпан резерв для дальнейшего роста уровня религиозности жителей Беларуси, который наблюдался в первой половине 1990-х гг.

Современный религиозный мир нашей страны весьма неоднороден, противоречив, многопланов. Сегодня известно большое количество религиозных организаций, которые отличаются друг от друга не только вероучением, происхождением, историей, количеством последователей и ролью в этнокультурном развитии Беларуси, но и особенностями их социальной структуры, положением в социуме и набором социальных целей. Весь спектр моральных, правовых, политических проблем современной Беларуси характерен для деятельности религиозных движений. Религиозные организации являются инициаторами ценных моральных, экологических начинаний, стремятся сделать наш мир по-настоящему гуманным.

Вместе с уже известными имеются и совсем иные направления деятельности религиозных организаций, связанные с конфронтацией в отношении к принятым в обществе порядкам. Некоторые служители культа и группы верующих в условиях демократии и гласности воспринимают свободу совести как ничем не регламентированную деятельность, как право не признавать юридические нормы, не выполнять законы. Прослеживается переплетение религиозных и национальных моментов, которые выливаются в отдельных случаях в антисоциальные проявления, стремление клерикализации общественной и культурной жизни, воспитания, быта, во втягивание верующих в межконфессиональные распри. Религиозная идеология взята на вооружение рядом общественно-политических партий и движений.

5.2. ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Религиозная жизнь в Беларуси представляет собой сложную систему отношений, которые включены в общую структуру общественной жизни и развиваются под влиянием социально-экономических и политических процессов. Укрепление роли и влияния религии в обществе прямо связано с политикой государства.

Влияние отдельных конфессий на общественную жизнь Республики Беларусь достаточно велико: прежде всего это Белорусская православная церковь (БПЦ), к которой относит себя более 80 % граждан Беларуси, считающих себя верующими.

Религиозный фактор представляет собой совокупность религиозно-политических убеждений, религиозных идеалов, традиций, религиозно окрашенных ценностей, религиозно-психологических мотивов и суждений, имеющих значение для поведения человека в социальной сфере, благодаря которым религия непосредственно или опосредованно проникает в сферу политики.

Религия и политика в реальной жизни тесно переплетены. Власть всегда стремилась использовать религиозные организации в тех или иных политических процессах. С другой стороны, сами религиозные организации нередко боролись за приоритет над светской властью, используя свое духовное влияние на массы.

Несмотря на разное предназначение, цели, сферы деятельности, религия (сфера сверхъестественного, духовной жизни, личных чувств и убеждений) и политика (специфическая сфера организации общественной жизни, властных отношений, управления социальными слоями, обществом и государством) взаимосвязаны. Вопреки принципу размежевания политики и религии, в Беларуси религиозные организации довольно активно участвуют в политической жизни, идеологических и партийных процессах (особенно в период выборных кампаний), межнациональных коллизиях и т. д.

Можно выделить традиционные каналы переплетения религии и политики:

- во-первых, религия вторгается в социально-политическую жизнь путем влияния на общественные действия своих приверженцев, используя их религиозные чувства;
- во-вторых, связь религии и политики обусловлена также целенаправленными действиями и интересами самого аппарата церкви, руководителей религиозных организаций. Церковные учре-

ждения и различные организации (детские, молодежные, профессиональные и т. п.) берут под контроль человека начиная с рождения и стремятся осуществлять его в детском саду, школе, вузе, быту, общественно-политической жизни и т. д.;

- в-третьих, политические деятели различных оттенков активно используют религию в сфере внутренней и внешней политики, применяя разные средства — материальные подачки, «теневой ресурс» и т. п.;

- в-четвертых, присутствие религиозного фактора в политике имеет место в тех случаях, когда в силу конкретных условий сами верующие, участники массовых социальных движений, обращаются к религии для обоснования своих интересов и надежд.

Религия никогда не сводилась лишь к вере в Бога и в потустороннюю жизнь, к совершению религиозных обрядов. Именно социальные учения позволяли монотеистическим религиям овладевать массами и тем самым влиять на расстановку сил в обществе. Религия по-своему объясняет реально существующий мир и регулирует не мнимые, а реальные отношения между людьми. Без религиозной интерпретации чисто земных отношений между людьми религия не смогла бы выполнить сложные социальные функции, в том числе и интегрирующую, потеряла бы свою привлекательность, перестала бы существовать. Сами причины возникновения новых религиозных движений, как правило, носят социально-политический характер. Такие движения появляются в ответ на назревшие потребности общественной жизни. Фактически каждая вновь возникшая религиозная секта выступает как социально-политическая ячейка, а система ее воззрений — это новая социально-политическая доктрина, проявляющаяся в религиозной форме. Такова, в сущности, история возникновения христианства и других мировых религий и их участия в религиозно-политическом процессе.

Религиозно-политический процесс представляет собой расстановку *различных религиозных и политических сил* на определенном момент времени, состояние взаимосвязей между ними, в основе которых лежат религиозно-этические отношения, их развитие и воздействие на объекты политики в целях решения политических проблем.

Религиозно-политические процессы разнородны уже потому, что опираются на различные конфессии: католицизм, протестантизм, православие, разновидности местных верований. Однако их политическое содержание и общественная роль определяются не столько базовыми конфессиями, сколько политическими устрем-

лениями групп, формирующих эти процессы, и интересами их последователей. Более того, на базе каждой конфессии развивается, как правило, несколько религиозно-политических течений, которые имеют не одинаковые, а даже противоположные политические взгляды, выражают различные устремления и играют разную роль. Многие из них гораздо ближе к некоторым светским идейно-политическим направлениям, чем к религиозно-политическим.

Общим у разнообразных религиозно-политических процессов является религиозно-этическое обоснование политических средств и целей, а также поиск религиозно-этического решения общественных проблем. Именно это обеспечивает им развитие и рост популярности в современных условиях. Чем динамичнее и радикальнее происходят какие-либо социально-политические перемены под религиозными лозунгами, тем больше привлекает многих людей вера, обещающая морально-политическую устойчивость и социальную справедливость.

Движущей силой религиозно-политического процесса выступают противоречия, возникающие в ходе взаимодействия его участников. Процесс отличается относительной самостоятельностью, однако в конечном счете он детерминирован экономической структурой, государственным устройством, характером социально-политических отношений, уровнем религиозности в обществе.

Положения *светского правового принципа*, предполагающего признание независимости и автономности друг от друга политики и религии, признаны и в современных документах конфессиональных организаций, например, в определении Архиерейского Собора Русской православной церкви «О взаимоотношениях церкви с государством и светским обществом на канонической территории Московского Патриархата в настоящее время» (1994); аналогичном определении Архиерейского Собора Русской православной церкви «О взаимодействиях с государством и светским обществом» (1997); «Основах социальной концепции Русской православной церкви» (2000); Пастырской Конституции о церкви в современном мире «Радость и надежда», принятой II Ватиканским Собором, которой руководствуется и католическая церковь Беларуси, и др.

В контексте развития государственно-конфессиональных отношений в Беларуси особое внимание следует обратить на позицию Белорусского Экзархата Русской православной церкви (РПЦ) как самой влиятельной конфессии, которая первой начала активно сотрудничать с государством.

Белорусская православная церковь имеет серьезный потенциал политической мобилизации, поскольку может призвать верующих поддержать или не поддержать те или иные инициативы государства, призвать (латентно, как правило) верующих идти на выборы или голосовать за того или иного кандидата, оставляет за собой право в крайних случаях призвать верующих к гражданскому неповиновению [3, с. 78].

Именно поэтому современное белорусское государство выстраивает отношения с БПЦ в рамках действующего законодательства с учетом ее исторической роли в развитии белорусского общества и государства.

Опыт сотрудничества БПЦ с государственными структурами позволяет другим традиционным конфессиям, особенно католицизму, в последние годы следовать по тому же пути.

В «Основах социальной концепции Русской православной церкви» (далее — Концепция) четко заявлено, что церковь считает правильным отделение ее от государства и невмешательство в дела друг друга. Вместе с тем в трактовке отделения церкви от государства Концепция не всегда последовательна [4].

Возможные модели взаимоотношений РПЦ и государства перечислены в разделе III. 5. Концепции: государственная церковь; радикальное отделение церкви от государства, при котором церковь имеет статус частной организации (сепарационная модель); и промежуточная между ними кооперационная модель, при которой церковь имеет статус корпорации публичного права и ряд привилегий и обязанностей, делегированных ей государством. Первые две модели в Концепции отвергаются, а последняя — последовательно раскрывается и обосновывается.

Для РПЦ неприемлема трактовка принципа светского государства как принципа, означающего радикальное вытеснение религии из всех сфер жизни народа, отстранение религиозных организаций от участия в решении общественно значимых задач. Раздел III. 8 Концепции содержит обширный перечень областей сотрудничества церкви и государства — культура, здравоохранение, армия, нация и др. Особый характер взаимоотношений РПЦ с государством предполагает пункт «р» — противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.

Концепцией предусмотрен диалог церкви с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для церкви и общества, в том числе связанным с выработкой нор-

мативных правовых актов и конкретных управленческих решений. Церковь ожидает, что «государство при построении своих отношений с религиозными объединениями будет учитывать количество их последователей, их место в формировании исторического, культурного и духовного облика народа, их гражданскую позицию».

Наиболее решительное предложение содержится в разделе XI. 4 Концепции: «Демографические проблемы находятся в сфере постоянного внимания церкви. Она призвана следить за законодательными и административными процессами, дабы воспрепятствовать принятию решений, усугубляющих тяжесть ситуаций». Иными словами, церковь призвана вмешиваться в осуществление государственными органами своих функций. Данное положение, по-видимому, вызвано особым отношением церкви к вопросам биоэтики. Не соответствует белорусскому законодательству и положение о том, что «церковная миссия в медицинской сфере является обязанностью не только священнослужителей, но и православных мирян — работников здравоохранения». Использование служебного положения сотрудниками государственных органов и учреждений в целях пропаганды любого вероучения недопустимо в светском государстве.

Концепция намечает последовательное развитие кооперационной модели взаимоотношений государства и РПЦ. Трактовка принципа отделения религиозных организаций от государства как «известного разделения сфер компетенции церкви и власти, невмешательства их во внутренние дела друг друга» весьма неоднозначна по ряду моментов, однако в целом соответствует светскому характеру государства. Особенности сотрудничества БПЦ и государственных структур разного уровня свидетельствуют о весьма вольном толковании принципа отделения церкви от государства как церковными иерархами, так и рядом государственных органов на практике.

В Концепции анализируются взаимоотношения церкви и мира. Русская православная церковь сохранила богословские традиции отношения к миру: ни безоговорочное принятие, ни его отвержение. Православие принимает мир, осененный божественной благодатью. Свою миссию РПЦ видит в одухотворении мира, в подчинении его божественному закону. В документе определена собственная идеологическая позиция РПЦ, отличная от государственной доктрины. По-прежнему духовная (церковная) власть ставится выше государственной власти. Церковь притязает на са-

мостоятельную воспитательную функцию в обществе, на активное миссионерство.

Отношение современной церкви к социуму в документе представлено в четырех категориальных блоках:

1. Общество, понимание его природы, основ общественного устройства.

2. Церковь, понимание ее природы и институционального назначения, ее социального статуса и отношения к государству.

3. Личность, понимание ее природы, ее связи с обществом и таких ее важных концептов, как ее существование, свобода, права и ответственность перед обществом.

4. Духовные константы современного общества (мораль, культура, наука).

В целом Концепция представляет собой не всеобъемлющее учение о социуме, а, скорее, учение о месте РПЦ в мире, о позиции воцерковленного человека по отношению к миру. РПЦ подчеркивает свою мистическую природу. В этом документе можно уловить и претензии православия на возрождение статуса государственной религии, от которого она публично отрещивается. Здесь явно высказывается пожелание РПЦ видеть общество воцерковленным, передать церкви дело воспитания и образования. Церковь впервые в своей патриотической истории прокламирует право на неповиновение светской власти.

Современный человек в Концепции рассматривается как «поврежденная грехом личность». Он не в состоянии самостоятельно распорядиться своей свободой без опеки со стороны Бога и церкви. Отметим гуманистическую направленность Концепции. РПЦ заявляет о готовности разделить судьбу социума. Она выражает свою поддержку самым нуждающимся гражданам и призывает к резкому усилению благотворительного и милосердного служения. Она осуждает проявления аморализма и заявляет о необходимости выхода из духовного кризиса. Церковь готова возвысить свой голос в защиту высших человеческих ценностей, которые в ее понимании неразрывно связаны с Богом. Социальная Концепция православия призвана интегрировать РПЦ в современное общество, сохранив в неприкосновенности ее мистическую природу и традиции.

Несмотря на критику реализации отдельных ценностей — светскости государства, свободы совести и других, — Концепция нацелена на принятие новых политических реалий и даже их поддержку. При этом основополагающим принципом новой модели участия РПЦ в социально-политической жизни признается

воздействие на общество с помощью механизмов гражданского общества.

В данной Концепции РПЦ заявила о своей автономии от государства. Церковь не рассматривает себя в качестве политического актора, который ставит своей целью достижение политической власти. В то же время в Концепции перечисляются сферы возможного взаимодействия РПЦ с политическими акторами (государством, партиями). Изменившаяся политическая и общественная жизнь позволяет расценивать религиозные конфессии и как субъекты гражданского общества, и как институты политической системы общества.

Обладая суверенитетом, государство определяет правила, по которым осуществляется деятельность любой религиозной общины. Обсуждая эти правила, религиозные организации вступают в диалог с субъектами политики. В ходе взаимодействия определяется, где и как религиозные организации могут вести свою деятельность.

В основе *государственно-конфессиональных отношений* лежат законодательно закрепленные представления о месте религии и религиозных организаций в обществе, об их функциях, о сферах деятельности и компетенции всех субъектов этих отношений, а собственно отношения проявляются в правоприменительной, политической, социальной практике на конкретном историческом этапе. Они предстают не просто как юридические отношения между государством и религиозными организациями, а как элемент более широких общественных взаимосвязей, оказывающих влияние на другие сферы общественной жизни, на процессы демократизации, общественные настроения. Они затрагивают интересы не только религиозных организаций как специфического института, но и институты государственной власти, культуры, образования, социального обеспечения. В эти отношения указанные институты вступают для решения вопросов свободы совести и вероисповедания, для обеспечения в обществе порядка, согласия и принципов демократического развития, реализации разнообразных интересов граждан, поддержания отношений между государством и формирующимся в стране гражданским обществом.

Государственно-конфессиональные отношения представляют собой совокупность исторически складывающихся и изменяющихся форм взаимосвязей и взаимоотношений между государственными структурами, с одной стороны, и религиозными организациями — с другой. Государственно-конфессиональные отноше-

ния являются одной из составных частей внутренней и внешней политики государства, цель которых — содействие согласию в белорусском обществе, обеспечение свободы совести и вероисповедания граждан, создание правового поля для осуществления всестороннего диалога с религиозными организациями, учет мнений и интересов населения, имеющего религиозную форму общественного сознания и выражающего его через религиозные организации.

В динамике современных государственно-конфессиональных отношений в Республике Беларусь прослеживаются три этапа, характеризующиеся особым сочетанием определенных признаков:

1) с середины 80-х гг. XX в. изменения в политико-правовом процессе начинаются демократизацией государственно-конфессиональных отношений, последующей их вовлеченностью в контекст общественно-политической борьбы и конфликтов конца 1980-х и заканчиваются в 1990-е гг. разрушением советской модели политико-правовых отношений;

2) с 1990-х гг. начинается становление новой модели политико-правовых государственно-конфессиональных отношений, закрепленной в Законе Республики Беларусь «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях» (1992). Эти отношения выстраивались в условиях резкой активизации религиозной жизни общества при отстранении государства, особенно исполнительных ветви власти, от политико-правового регулирования и контроля сферы религиозной жизни; политизации религиозного общества; возникновении политических партий и общественно-политических движений на религиозной основе; нарастании противоречий и кризиса соответствующих политико-правовых отношений к концу 1996 г.;

3) начинаются изменения государственно-конфессиональных отношений в 1996 г., которые продолжаются по настоящее время. Обретя правовую форму в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями), в последующие годы изменения закрепляются в Законе Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» (2002). Характерными чертами современного этапа развития государственно-конфессиональных отношений являются: возврат государства в политико-правовой процесс, ориентированный на религиозную сферу жизни; сохранение и усиление демократического характера государственно-конфессиональных отношений; устранение из него элемента политизации религиозных организаций и запрет на со-

здание партий и общественно-политических движений на религиозной основе; решение накопившихся противоречий, совершенствование и гармонизация государственно-конфессиональных и общественно-религиозных отношений.

Государственно-конфессиональные отношения сегодня — это существенная часть отношений государства с формирующимся гражданским обществом в целом, а также с институциональными религиозными образованиями, опирающимися на поддержку многих граждан Беларуси, приверженцев той или иной религии.

Процесс подготовки, обсуждения, принятия и первые шаги по реализации Закона о свободе совести (2002) с новой силой активизировали динамику политико-правового процесса, связанного с религиозной сферой жизни общества. Сопровождался он явной и скрытой борьбой различных социально-политических и религиозных сил как внутри страны, так и на международной арене. Это не могло не обострить старые и породить новые противоречия и проблемы. В политико-правовой плоскости они существуют во взаимоотношениях государства и религиозных организаций, в первую очередь во взаимоотношениях, связанных с реальным социально-политическим статусом в обществе Белорусской православной и Римско-католической церквей; в сфере имущественных отношений и экономической деятельности религиозных организаций; в социальной работе религиозных организаций; в межконфессиональных отношениях и др.

В политико-правовых основах государственно-конфессиональных отношений произошли значительные изменения: государство, сохранив в своих действиях принципы светского государства, отделения государства от религиозных организаций и равенства религиозных организаций перед законом, отказалось от целей, задач и функций, связанных с полным запретом или ограничениями прав верующих и религиозных организаций в религиозной и внерелигиозных сферах деятельности и вмешательством во внутренние дела религиозных организаций, и перешло к политике сотрудничества с религиозными организациями по многим социальным вопросам.

Выстраивание системы участия религиозных организаций в политике происходит не по линии реабилитации привилегированных связей с государством, которые существовали до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г., а с помощью механизмов, которые вписываются в представления о гражданском обществе. В первую очередь религиозные организации ак-

тивно используют свою религиозную традицию для формирования аксиологического измерения политики и предложений относительно конкретной политики. Подобный опыт существует у отдельных политических партий, которые разрабатывали свои политические программы, опираясь на религиозное мировоззрение. Они провели следующую процедуру: сформулировали на основе религиозного мировоззрения политические ценности, которые уже не являются религиозными и могут быть поддержаны людьми других убеждений. К таким ценностям относятся патриотизм, ценность семьи и личности, справедливость, гражданская активность и т. д. И уже на основе этих норм партии формулировали конкретную политическую программу.

В то же время на государственном уровне была отвергнута другая форма влияния религиозного мировоззрения на деятельность политических партий. Речь идет о предотвращении инструментализации партии или религиозной организации в сфере политики, которая может возникнуть, если чисто религиозные цели будут внесены в политическую программу. В 2005 г. была принята новая редакция Закона о партиях, который запрещает создание и деятельность партий, ведущих пропаганду религиозной вражды. В учредительных документах партий не допускается указание на превосходство какой-либо религии.

Кроме партийного механизма, религиозные организации используют другие площадки для выработки своего подхода к политике и политическим проблемам. В этом важную роль играют христианские общественные организации, религиозно-общественные форумы, программы сотрудничества с государством и общественными организациями, международные конфессиональные, межрелигиозные движения и форумы. Безусловно, нельзя утверждать, что разработка политических предложений со стороны религиозных организаций происходит без оглядки на власть. Основной установкой в этой модели поведения является принцип «не конфликтовать с государством, а по возможности поддерживать его».

Другой вид участия религиозных организаций в политическом процессе касается их непосредственных действий по реализации определенных социально-политических проектов совместно с другими политическими и общественными акторами. Принцип этого действия в православной церкви получил название «сотрудничество», что предполагает равенство статусов партнеров по отношению друг к другу. Православная церковь последова-

тельно проводит мысль, что соработниками политических акторов в Беларуси могут быть преимущественно несколько традиционных религий: католицизм, ислам, иудаизм, лютеранство.

Совместные действия ставят не только проблему выбора партнера (политического или религиозного), но и выбора направлений сотрудничества. Предметом подобного сотрудничества не может быть борьба за власть. Особенно важным это положение стало при проведении избирательных кампаний, в которые привлекался религиозный фактор. Этот принцип, выдвинутый РПЦ, был закреплен избирательным законодательством нашей страны, которое запрещает религиозным организациям участвовать в предвыборной агитационной кампании партии или кандидата. В то же время в области участия религиозных организаций в предвыборных процессах накопился положительный опыт стимулирования избирательной активности граждан, который может быть интегрирован в политическую традицию.

В целом складывающаяся модель участия религиозных организаций в политическом процессе современной Беларуси находится в русле демократической традиции, а также реальных процессов, развивающихся сегодня в других странах. Эта модель исключает принудительные методы внедрения своего мировоззрения и отличается терпимостью к другим мировоззренческим системам.

Структурная модель государственной политики в сфере свободы совести может быть представлена как совокупность следующих взаимосвязанных компонентов: ценностно-целевого, нормативного, инструментального (организационного) и праксеологического (деятельностного). Структурные компоненты любой деятельности представляют собой цель, средство, способ (как определенное упорядочение деятельности, наилучшим образом обеспечивающее достижение цели), акты деятельности (отдельные этапы, на которые деятельность может быть разделена) и ее результат.

Ценностно-целевой компонент (цель) представляет собой совокупность целей, ценностей и интересов личности, общества и государства в сфере свободы совести, базирующихся на преобладающих в белорусском обществе идейно-мировоззренческих представлениях о месте и роли религии и религиозных организаций в жизни страны, о характере взаимоотношений государства и религиозных организаций, о функциях и сферах деятельности субъектов этих организаций.

Нормативный компонент (способ) — это законодательство, регламентирующее правила поведения субъектов отношений в сфере совести и свободы вероисповедания.

Инструментальный (средство) — это государственные органы власти и управления, призванные непосредственно реализовывать политику в сфере свободы совести.

Соответственно *праксеологический компонент (акты деятельности)* представляет собой практическую деятельность органов власти и управления в центре и на местах.

Между компонентами государственной политики в сфере свободы совести существуют устойчивые взаимосвязи, проявляющиеся в том, что существенные изменения в каждом из компонентов оказывают воздействие на остальные компоненты и характер политики в целом. Ценностно-целевой компонент государственной политики в сфере свободы совести является определяющим. Формирование остальных компонентов — нормативного, инструментального и праксеологического — производится на основе указанных представлений. В свою очередь, эти компоненты модели, реализуя свое назначение, влияют на ценностно-целевой компонент и взаимообогащают друг друга, выстраивая систему.

Реальная религиозная ситуация оказывает значительное влияние на ценностно-целевой компонент государственной политики, на основе которого выстраиваются нормативная правовая база и структура органов, непосредственно взаимодействующих с религиозными организациями. Складываясь в систему, т. е. в политику, проводимую государством, компоненты оказывают воздействие на состояние и развитие религиозной ситуации и, в свою очередь, испытывают ее влияние.

Белорусское законодательство определяет основные приоритеты государства во взаимоотношениях с религиозными организациями. Эти приоритеты, исходя из действующего законодательства, базируются на двух основных принципах:

1) равенство религий и вероисповеданий перед законом (Конституция Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г., ст. 16, ч. 1), Закон Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях» (ст. 6, ч. 1);

2) признание определяющей роли Православной церкви в историческом становлении и развитии духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа; духовной, культурной и исторической роли Католической церкви на территории

Беларуси; неотделимости ее от общей истории народа Беларуси Евангелическо-лютеранской церкви, иудаизма и ислама.

Существующая государственная религиозно-экспертная базаруется на ст. 11, 17, 22 Закона Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях». Эти нормы закона получили конкретизацию в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2006 г. № 891 «Об утверждении Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате». Уполномоченный по делам религий и национальностей создал экспертный совет для проведения государственной религиозно-экспертной. За нарушение требований законодательства в области прав и свобод личности наступает юридическая ответственность. К тому же конституционное право предполагает не только юридические нормы, содержащиеся в законодательстве и других источниках, но и наличные нормы (субъективные права физических и юридических лиц, их правомочия). В первом случае речь идет о праве в объективном смысле, во втором — о праве в субъективном смысле (субъективном праве). Эти термины общеприняты в юридической науке.

Государство должно иметь средства надежного и действенного контроля над соблюдением религиозными организациями законодательства в отношении прав и свобод граждан. Данный опыт регулирования деятельности религиозных организаций давно используется за рубежом. Так, во Франции Национальное собрание проголосовало за законопроект, направленный «против новых религиозных движений», предусматривающий от 3 до 5 лет лишения свободы, а также штраф от 300 до 500 тыс. франков за «вовлечение в секту». Спецслужбой Франции «Рансенъеман женеро» выработаны признаки сектантства, а также впервые в истории французского права дано определение секты: «группа, имеющая целью или результатом своей деятельности создать или эксплуатировать психологическую или физическую зависимость участников». В этом документе представлено и такое определение, как «манипуляция сознанием»: «тяжкое и повторяющееся давление или использование специальных методов, чтобы изменить суждение с целью добиться от человека, с его согласия или без него, совершить действие или воздержаться от действия, в результате чего ему будет нанесен серьезный ущерб».

В США действует закон «Об ответственности за психонасилие», имеющий более 2000 правовых норм, которые регулируют взаимоотношения государства с религиозными организациями.

Законодательство Японии позволяет правоохранительным органам осуществлять трехлетний надзор за деятельностью новых религиозных организаций. Полиции разрешено производить обыски по месту расположения сект, члены которых обвинялись в массовых убийствах.

В Великобритании государственные инстанции, в том числе и суды, придерживаются установки, согласно которой религией признается система взглядов, имеющая теистическое содержание. Так, основываясь на данной концепции, суды в этой стране отказываются признать сайентологов благотворительной организацией, освобожденной от уплаты налогов, поскольку последняя является «философией существования», а не религией.

В Греции, где большинство граждан по вероисповеданию являются православными, в законодательстве закреплены нормы, ограничивающие права католических и протестантских организаций.

В 1999 г. в Польше при премьер-министре создан специальный экспертный совет из представителей министерств, координирующих религиозную сферу общества. Данный совет координирует деятельность государственных органов по противостоянию распространению сектантства в государстве.

В Бельгии в целях надзора за «сектантской средой и новыми культами» создана специальная служба «Сюрте де Л-Ета», которая также собирает всю необходимую информацию о нарушении законодательства на религиозной почве.

Учитывая позитивный международный опыт в области совершенствования религиозной политики, законодательные органы стран СНГ приступили к рассмотрению и реализации законов в области религии, направленных на поддержание психологической безопасности, защиту прав и свобод граждан, в большинстве своем исповедующих традиционные религии.

Библиографические ссылки

1. Хантингтон, С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. — М. : АСТ, 2003. — 88 с.
2. Проблемы управления. — 2008. — № 2 (27). — С. 248.
3. Основы социальной концепции Русской православной церкви. — М., 2000. — С. 78.
4. Основы социальной концепции Русской православной церкви // Московский Патриархат [Электронный ресурс]. — 2000. — Режим доступа : <http://mospat.ru/index.php?mid>. — Дата доступа : 22.07.2007.

Т е м а 6. ЭТНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

6.1. СОЦИАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИЕ ОБЩНОСТИ КАК СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ПОЛИТИКИ

Население Земли образует множество разнообразных общностей. Особое место среди них по устойчивости в истории, по вкладу в культурное достояние человечества занимают этносы. Научное осмысление понятия «этнос» для обозначения особой общности людей активизировалось во второй половине XX в., когда появилось огромное количество публикаций по этой проблеме. Интерес к этнической проблематике был вызван тем, что этнические отношения, конфликты стали играть существенную роль в жизни многих государств. Оказалась несостоятельной позиция, согласно которой фактор этничности постепенно теряет свое значение вследствие процессов модернизации, индустриализации, демократизации. На практике этнические проблемы в современных условиях стоят чрезвычайно остро в ряде стран, приводя к межэтническим конфликтам, гибели мирного населения.

Термин «этнос» (ethnos) появился в древнегреческом языке, где он имел несколько значений — народ, племя, группа людей, иноземное племя, язычники, род и др. Примерно в V—IV вв. до н. э. господствующим значением становится «племя», «негреческое племя». В этом значении оно вошло в римскую культуру и латинский язык. Появляется прилагательное «этнический» (ethnicos), которое используется в библейских текстах в смысле «языческий», «нехристианский».

До конца XVIII в. употребление понятия «этнос» было ограниченным. В XIX в. этот термин стал использоваться в научной литературе в значении «народ», во многом благодаря трудам немецкого этнолога А. Бастина, который под понятием «этнический» подразумевал культурно-специфический облик народа.

Современное понимание этноса восходит к определению, данному в 1920-е гг. русским этнографом С. М. Широкогоровым: «Этнос есть группа людей, говорящих на одном языке, признающих свое единое происхождение, обладающих комплексом обычаев, укладом жизни, хранимых и освященных традицией и отличаемых ею от таковых других групп» [1, с. 13]. Более широкое толкование термина «этнос» состоит в том, что он объединяет понятия «племя», «народность», «нация».

Этнос выделяется из других общностей людей рядом признаков:

1. *Самоназвание* (эндоэтноним) — собственное имя. Нет племени, народности, нации, у которых бы оно отсутствовало. Экзоэтнонимы — имена, даваемые данному этносу другими народами, часто отличаются и от самоназвания, и друг от друга.

2. *Общность самосознания* как совокупность взглядов, оценок, мнений, отношений, выражающих представления членов данной социально-этнической общности о своей истории, судьбе, месте среди других народов, целях и интересах. Этническое самосознание формируется в древности на основе отличия от других этносов по культурным, антропологическим, религиозным и иным признакам как противопоставление «мы» и «они». В конечном счете этносом становится только та группа людей, которая осознает себя особой общностью, отличает себя от других групп. Осознание группового единства и принято называть *этническим самосознанием*, внешним выражением которого является самоназвание (эндоэтноним). Этническое самосознание выступает интегральным показателем этноса, позволяя ему сохраняться и в условиях потери этнической территории, территориального разобщения.

В связи с тем, что исторически формировались такие общности людей, как роды, племена, народности, нации, менялось и этническое самосознание их членов. Собственно национальное сознание многих народов мира оформилось в XVIII—XIX вв. на основе становления и развития современных наций. Национальное сознание белорусов оформилось во второй половине XIX — начале XX в. Сегодня развитие национального самосознания является важным фактором самосохранения и развития белорусской нации.

Национальное самосознание включает рациональные (осознание своей принадлежности к нации) и эмоциональные (чувства, надежды, сопереживание единства с членами этнической группы) элементы. Оно является индивидуальным в отличие от национального сознания, которое выражает господствующие общественные представления национально-этнической группы. Довольно точно определить уровень национального самосознания можно по таким показателям, как знание истории своего государства, народа, национальных традиций; отношение к праздникам, обычаям, языку, чувство национального достоинства. Важнейшим критерием является самодистанцирование, отличие себя от других и сознание связи своей личности с жизнью и судьбой данного этноса.

3. *Устойчивость*. Этнос — устойчивая во времени межпоколенная группа. Каждый человек обладает определенным устойчи-

вым этническим статусом, его невозможно «исключить» из этнической группы. В принадлежности к такой группе человек ищет опору в жизни, солидарность. Нестабильность в мире объективно способствует росту национально-государственного самосознания.

4. *Общие компоненты культуры.* Сопоставление своей этнической группы (мы) с другими группами (они) базируется на различиях в языке, традициях, религии, способе производства, в системах ценностей. Закрепление этих различий способствовало сохранению национальной культуры, языка, народного творчества. Этническая культура проявляется во всех областях жизни народа, в стереотипах поведения, традициях, обрядности. На ее формирование влияют природные условия, климат. Так, символами Родины у белорусов являются аисты, реки Неман и Припять, Нарочанские озера, Беловежская пуца. Вместе с тем современные нации не замыкаются на этнической стороне своей культуры. Они используют достижения других культур, взаимодействуя с другими народами в мировом культурном процессе, сохраняя при этом свой специфический стиль. Ни один из элементов культуры не является неизменным этнодифференцирующим признаком. В одних случаях главная роль принадлежит языку, в других — религии и т. д. Этнос — это культурная целостность, осознающая себя таковой.

5. *Общие черты психики.* Это представления об общности происхождения, о родной земле, природе, религиозной, гражданской общности. Они формируются на протяжении многих столетий и представляют наиболее глубинные пласты сознания и подсознания человека, меняясь медленнее всего.

6. *Целостность территории.* Этот признак имеет важнейшее значение для возникновения этноса. Но есть устойчивые этносы и без единой для них территории и государственности. Их объединяют особенности культуры и психики, язык, самосознание, самоназвание. По мнению Ю. Бромлея, этот комплекс и составляет ядро собственно этнических свойств.

Место формирования данного этноса, зона обитания его основной части называется этнической территорией. Часто эта территория не совпадает с государственной границей, которая пересекает и отделяет этническую территорию, что ведет к острым конфликтам (например, этническая территория курдов входит в состав четырех государств).

Этносы — исторически сложившиеся системы. Ни один этнос не является вечным и неизменным. Многие когда-то известные народы ушли в небытие (скифы, половцы, финикийцы), другие

существуют с древних времен (армяне, грузины). Нации возникают с развитием капитализма: английская — XVI в., русская — XVII—XVIII вв., немецкая — XIX в. Процесс формирования наций продолжается и ныне.

Этничность — особая характеристика личности, состоящая в переживании индивидом своей принадлежности к определенной общности людей, проявляющаяся в сравнении «мы» и «они» в ходе взаимодействия с другими этносами. Этничность — это форма социальной организации культурных различий (Ф. Барт). Осознание этой совокупности черт проявляется в понимании людьми своей национальной идентичности.

Теоретические трактовки этноса. В научной литературе принято выделять три главных подхода к трактовке этноса: *примордиалистский, инструменталистский, конструктивистский.*

Примордиалистский (от лат. *primordial* — изначальный, исходный) *подход* возник в XIX в. в Германии и нашел свое отражение в работах К. Гирца, Р. Гамбино, У. Коннора. Ю. Бромлей и др. Этничность в концепциях этих авторов рассматривается как врожденное свойство человеческой идентичности, имеющее свою объективную основу либо в природе, либо в обществе. Сторонники примордиализма считают, что осознание групповой принадлежности является продуктом ранней человеческой эволюции, когда способность распознавать членов родственной группы была необходима для выживания.

Примордиалистский подход включает в себя два основных направления: социобиологическое и эволюционно-историческое. Сторонники *социобиологического (природного) направления* понимают этничность как следствие генетической предрасположенности человека к родственному отбору (непотизм). Суть его заключается в том, что альтруистическое поведение уменьшает шансы данной особи на передачу своих генов следующему поколению, но увеличивает возможность передачи генов кровными родственниками. Эта тенденция предпочтения родства индивидуализму была названа в социобиологии *родственным отбором* или *непотизмом*. Непотизм дает группе эволюционные преимущества и закрепляется на генетическом уровне. Важная роль в социобиологических теориях отводится также взаимодействию, сотрудничеству как родственников, так и соседей, которые воспринимаются как «свои» в противовес «чужим», пришедшим издалека. Таким образом, этничность в социобиологии понимается как форма естественного отбора и родственных связей, которые сохраняют значение и в развитых обще-

ствах. Осознание индивидом себя частью группы закодировано генетически.

Эволюционно-историческое направление восходит к работам И. Гердера с его пониманием народа как общности, возникающей на основе единства «крови и почвы». Известное определение этноса, данное С. Широкогоровым, восходит к этому направлению, развивавшемуся и в советском обществоведении. Так, в работах Ю. Бромлея этнос определяется как исторически сложившаяся социальная группа людей, связанная общностью территории своего формирования, языка, культуры, психики, сознанием своего единства, самоназванием. При этом ни один из признаков в отдельности не является этнодифференцирующим, лишь их совокупность определяет этнос. Таким образом, этносы, оставаясь примордиальными группами, имеют социальный, а не биологический характер, поскольку этнические связи зависят от исторических изменений.

Концепция русского ученого Л. Гумилева основана на природно-биологическом характере этноса, который возникает в определенных географических и климатических условиях под воздействием космического излучения, что вызывает *пассионарный толчок* — мутацию гена человека, отвечающего за восприятие энергии организмом из внешнего мира. Человек становится способным воспринять значительно больше энергии, чем ему необходимо для нормальной жизнедеятельности. Люди с избыточной энергией — пассионарии, собранные вместе в благоприятных географических условиях, объединенные одной целью, могут дать начало новому этносу. Новые стереотипы поведения, создаваемые пассионариями, передаются последующим поколениям не генетически, а через культуру, через механизм социального наследования путем подражания и изучения. Пассионарность (повышенная тяга к действию) становится пусковым механизмом этногенеза.

Цикл жизни этноса составляет около полутора тысяч лет, если этнос не гибнет раньше по внешним причинам. Л. Гумилев выделяет ряд периодов в жизни этноса: после пассионарного толчка наступает фаза подъема, затем акматическая фаза с усилением индивидуализма пассионариев, фаза надлома (кризиса), инерционная, обскурации (старости этноса) и, наконец, мемориальная фаза, когда память о героических деяниях предков живет в фольклоре, легендах. Остатки этноса могут вымереть из-за отсутствия желания жить. Новый цикл развития может быть вызван очередным пассионарным толчком, при котором возникает новая популяция. Но она не реконструирует старый этнос, а создает но-

вый. Благодаря очередным виткам этногенеза человечество не исчезает с лица земли.

Все примордиалистские концепции трактуют этносы как реально существующие группы людей, которые биологически воспроизводятся, разделяют базовые культурные ценности, имеют общее самосознание, отличают себя от других групп. Этносы объективно отличаются от классов, сословий, конфессиональных групп, рас, каст и т. д. Такое понимание этничности существовало на Западе в 60-е гг. XX в. в русле теорий модернизации.

В середине 70-х гг. XX в. в западной этнологии широкое распространение получила *инструменталистская трактовка* этничности. Этничность — инструмент, используемый политическими лидерами для достижения своих интересов в борьбе за благосостояние, статус, власть. Этничность рассматривается как чувство солидарности, как «средство в коллективном стремлении к материальному преимуществу на социополитической арене, а наблюдаемая в различных формах этническая мобилизация диктуется требованиями тех или иных материальных факторов, которые определяют социальное поведение» [2, с. 4].

Инструменталистский подход (М. Бэнкс, Э. Смит, Д. Хоровитц, М. Фишер, Н. Глейзер и др.) базируется на социально-психологической теории личности. Этничность трактуется как эффективное средство преодоления отчуждения, восстановления равноправия, как социальная терапия. Определенные социальные обстоятельства могут вести к рациональному выбору этнической идентичности как средству достижения политических, экономических целей, которые усиливают групповую солидарность (Э. Смит, А. Коэн, К. Янг).

Сторонники инструментализма считают этничность продуктом мифов, создаваемых элитой общества для достижения определенных выгод и получения власти. Этнические группы поддерживают элиту, мобилизуясь для осуществления идей равенства, справедливости. Этничность рассматривается как способ достижения определенных целей, интересов, пользы, что позволяет считать инструменталистскую трактовку этничности утилитарной.

В отличие от примордиалистского подхода инструментализм ориентирован не на поиск объективных оснований этничности, а на выявление функций этноса, который рассматривается как данность, как факт. Раз этносы существуют, значит, они служат определенным целям и интересам людей, облегчая их жизнь в обществе.

В 80-е гг. XX в. появился *конструктивистский подход* к трактовке этничности, получивший наибольшее распространение

в США, Канаде, Австралии. Здесь не было естественной укоренности этнических групп, за исключением индейских племен и австралийских аборигенов. В таких странах конструктивистский подход более приемлем, чем в государствах, сложившихся на основе многообразия коренного населения.

Этничность рассматривается как интеллектуальный конструкт, сознательно и целенаправленно создаваемый писателями, политиками, учеными. Особое внимание уделяется роли сознания и языка как ключевого символа. Теоретическое обоснование конструктивистский подход получил в трудах американского антрополога Дж. Комароффа, норвежского этнолога Ф. Барта. Главным критерием этничности Ф. Барт считает способ определения границ группы, которыми она сама себя ограничивает. Именно этнические границы направляют социальную жизнь в определенное русло, что влечет за собой сложную организацию поведения и социальных отношений. По этой причине наблюдаются и различные культурные явления, демонстрируемые членами разных групп. Все внутриэтнические отношения строятся на «культурном знании», благодаря которому человек ведет себя адекватно своей этнической роли и рассматривается как член этнической группы. Широким массам это знание передается с помощью системы образования и СМИ. Этничность не содержит ничего статичного, она постоянно предполагает новое содержание. Она в большей мере является воображаемой и сконструированной, чем есть на самом деле. Так, сторонники конструктивизма приводят пример изобретения знаменитой шотландской юбки, которую придумал англичанин, а благодаря деятельности любителей гэльской культуры она стала ассоциироваться с гэльскими кланами.

Таким образом, для конструктивизма этничность — вопрос сознания. Этнос — общность людей, формирующаяся на основе культурной самоидентификации (самоопределения) по отношению к другим общностям. Признаком этноса является не общее происхождение, а миф об общей исторической судьбе. Этничность — процесс *конструирования воображаемых общностей*, основанный на вере в то, что их члены объединены естественными связями, единым типом культуры, идеей общности происхождения и истории.

Подходы к пониманию нации. Исторически термин «нация» (от лат. *nascor* — рождаться) использовался еще в Древнем Риме. Он применялся наряду с термином греческого происхождения «этнос». Впоследствии «нацией» стали называть общности, образованные в результате слияния нескольких этносов, но такой под-

ход не остался единственным. В ряде трактовок нация означает и этническую общность, и все население государства, а в английском языке характеризует государство.

Современное понимание нации сложилось в конце XVIII в. В эпоху французской и американской революций под нацией понималось сообщество граждан, коллективный суверенитет которых создал государство. Нация представляла общий интерес всего населения, этнические особенности не имели существенного значения. Общность языка была важна в сугубо прагматическом плане. Новый политический порядок легитимизировался народным суверенитетом. Нация, по Б. Андерсону, «воображаемое политическое сообщество». Оно воображаемо потому, что члены даже маленькой нации лично не знакомы друг с другом, тем не менее представление об их общности имеется в уме каждого из них. Нации воображаются как ограниченные сообщества, за пределами которых располагаются другие нации. Несмотря на эксплуатацию и неравенство, нация всегда понималась как горизонтальное братство. Нация является реальной социальной сущностью лишь в той мере, в какой она соотносена с государством и репрезентирующим ее национализмом. Государства и националистические движения могут произвести нации, но не наоборот (Э. Хобсбоум, Э. Геллнер). Нация — политическое сообщество по волеизъявлению, принадлежность к которому не зависит от социального, конфессионального или этнического происхождения. Тем самым любому гражданину государства обеспечивается национальная идентичность. Две трети европейских государств обязаны своим появлением сепаратистскому национализму, и только три европейских государства образованы в результате объединения: Швейцария (из 22 кантональных государств в 1848 г.), Италия (из 8 государств в 1859—1866 гг.), Германия (из 36 членов Северо-Германского союза в 1871 г.).

Помимо государственного, политического понимания нации существует этническое понимание, в соответствии с которым этнос как союз людей характеризуется общностью происхождения, традиций, языка, религии. Во времена Французской революции и Просвещения стала возрождаться народная культура в противовес культуре придворной и церковной, а также литературному языку. Духовные лидеры этнических (национальных) движений, ориентируясь на крестьянскую культуру, разработали на основе одного или нескольких наречий стандартные письменные языки. В XIX—XX вв. культурно-этнические движения приобретают политический характер, выдвигают требования собственного нацио-

нального государства. Этнические меньшинства к нации не причисляются и нередко дискриминируются, хотя формально обладают гражданскими правами, как и нация — носитель государства. Понятно, что гомогенные этнонациональные государства могут создаваться либо путем этнической ассимиляции, либо через насилие, изгнание, геноцид. Длительное существование им не обеспечено [3, с. 114—123].

Следует учитывать, что этнокультурные черты неизбежно приущи и государственным нациям, так как в нацию включаются языковые и этнические меньшинства, да и титульная нация, давшая название государству, также имеет этнические особенности. Потому вряд ли может быть успешной по отношению к этническим языковым меньшинствам ассимиляторская политика, которая является отражением аграрного и придворно-централистского общества. В современных условиях растет мобильность людей, усиливается смешивание обществ. Стремление к универсальной монокультуре означает лишь ее обеднение. Так, 150 лет назад люди говорили на 15 тыс. языков, теперь — на 8 тыс. Дальнейшее катастрофическое сокращение числа языковых культур и усиление борьбы за независимость среди сильных языковых сообществ ведет к национальным войнам и конфликтам.

Выход видится в учете и поддержке культурно-этнических различий вместо их уничтожения. Замена «плавильного котла» политикой «крупно нарезанного салата» способствует расширению гражданских прав. Чтобы не было сепаратизма и абсурдного роста числа государств, необходимо поддерживать единство государственной нации и многообразии составляющих ее этнонаций, вырабатывать мультинациональную концепцию демократии.

Таким образом, нация рассматривается как народ, имеющий собственное правительство и территорию, пределы которой признаются другими нациями. Существование наций обусловлено общностью территории, языка, экономических связей, психологического склада.

Этническая политика, национально-этнические отношения. Этническая политика — одно из направлений политики государства, касающееся его взаимоотношений с этническими группами, а также регулирования отношений между этническими общностями, населяющими страну.

В силу полиэтнического состава многих государств мира, в том числе и Беларуси, этническая политика государства приобретает особую значимость и актуальность, так как сфера нацио-

нальных отношений весьма подвижна, затрагивает все области жизни общества.

Этническая политика связана с решением проблем:

- становления единой политической нации;
- защиты и реализации национальных интересов государства;
- положения национальных меньшинств;
- миграции;
- демографической ситуации;
- связей с зарубежными соотечественниками.

Объективной предпосылкой возникновения и развития национальных отношений является существование социально-этнических групп, отличающихся по происхождению, языку, культуре, этническому самосознанию, религии. Национальные отношения не существуют в «чистом виде», они переплетены с другими общественными отношениями и проявляются во всех сферах жизни государства. Любая проблема (культурная, религиозная, языковая, экономическая) может приобрести национальный характер, если затрагивает интересы той или иной этнической общности. Специфика национальных отношений состоит в том, что они зачастую имеют острый характер, сопровождаются разного рода иллюзиями, мифами, предрассудками, сильными эмоциями, ведут к конфликтам.

Взаимодействие этнических общностей может происходить в различных формах. Так, в современном мире активно идут процессы *миграции* (от лат. *migratio* — переселение), т. е. передвижение этнических групп, переселение их в другие регионы, в иную этническую или культурную область. В политическом плане мигранты могут создавать серьезные проблемы для стран, куда они переселяются. Так, нелегальная миграция идет из стран Африки в Европу, из Латинской Америки в США и т. д.

Развиваются в мире процессы *интеграции* (от лат. *integratio* — объединение в целое каких-либо частей), характеризующиеся установлением этнических, культурных контактов различных народов в пределах одной социально-политической общности, государства (ЕС, Россия, США и др.).

Консолидация — процесс слияния обычно родственных по языку, культуре народов в единую этническую общность (например, такие этнографические группы, как теленгиты, челканцы, кумандинцы, телеуты и другие, образовали алтайский народ).

Ассимиляция — процесс этнического взаимодействия этносов, в результате которого представители одного этноса усваивают

язык и культуру другого этноса и полностью утрачивают прежнюю этническую принадлежность. Ассимиляция бывает естественная (добровольная) и насильственная. Политика насильственной ассимиляции сопровождается, как правило, конфликтами, насилием.

Аккомодация, или адаптация, означает приспособление людей к жизни в новой этнической среде или приспособление этой среды к ним для взаимного сосуществования.

Аккультурация — процесс взаимопроникновения культур, в результате которого происходит изменение их первоначальных моделей. В зарубежной литературе под аккультурацией нередко понимают процесс распространения у народов Азии, Африки, Америки европейской культуры, социальных институтов, форм хозяйства, т. е. европеизацию.

Этническая ситуация в ряде молодых государств Азии и Африки характеризуется *трайбализмом* (от англ. *tribe* — племя) — сохранением племенной обособленности. Трайбализм проявляется в политическом обособлении на основе родоплеменного деления, активном участии кланов в общественной жизни, борьбе за ресурсы и власть, истреблении других народностей и т. д.

Этническая политика в любом государстве затрагивает положение национальных меньшинств. Меньшинством принято считать любую группу (народность), состоящую из граждан данного государства, составляющую меньшинство по отношению к большинству населения, имеющую свою специфику в области культуры, языка, традиций, религии. Дж. Милль считал, что тирания большинства — одно из худших зол, от которого общество обязано защищаться, как и против любой формы злоупотребления властью.

В различных государствах типы политики в отношении национальных меньшинств могут быть следующие:

- *плюралистическая* — предполагает высокую степень самостоятельности меньшинств в решении их внутренних дел;
- *интеграционная* — государство стремится интегрировать, сближать народы, но позволяет им сохранять самобытность, развивать культуру, традиции;
- *ассимиляционная* — нацелена на гомогенность, утверждение общих черт в культуре. Ассимиляция может быть добровольной, естественной или насаждаться властными структурами;
- *сегрегационная* — политика изоляции национальных меньшинств, которые ставятся в подчиненное положение.

После Первой мировой войны Лигой Наций была создана система защиты меньшинств. Вопрос о меньшинствах не считался внутренним делом государства. После Второй мировой войны эта система была упразднена в связи с тем, что права человека уже содержат в себе защиту прав меньшинств. В политической практике во время Второй мировой войны использовался жестокий институт коллективной ответственности. Государство выселяло миллионы людей с их родной земли, применялись насильственная ассимиляция, обмены населением. В СССР выселялись немцы, крымские татары, народы Кавказа. В Польше в 1947 г. около 150 тыс. украинцев были переселены в западные районы страны и рассеяны. Следствием так называемой операции «Висла» стала репрессивная политика польского государства по отношению к украинцам с погромами, конфискацией имущества. По советско-польскому соглашению в 1946 г. около 600 тыс. украинцев были депортированы из Польши, из них около 150 тыс. — добровольно. Из Беларуси были депортированы поляки. В 1990 г. акция «Висла» была официально осуждена польским правительством.

В современных условиях происходит признание гуманности, демократичности существования меньшинств, национально-этнического плюрализма. Важным институциональным решением является создание автономий. Различают две их разновидности:

- самоуправление, основанное на территориальном принципе;
- самоуправление, основанное на персональном принципе.

Низовые организации (самоуправление меньшинств) функционируют как государственные институты. В условиях плюралистической демократии обеспечивается представительство меньшинств в парламенте, местных органах, предусматриваются бюджетные дотации (доля в бюджете). Организационное и политическое представительство национальных меньшинств в рамках существующих государств позволяет обеспечить им необходимые условия для развития и сохранять территориальную целостность государства.

Важное значение имеет правовое закрепление положения национальных меньшинств. Государства — члены Совета Европы в 1995 г. приняли рамочную конвенцию «О защите национальных меньшинств». В ней отмечается, что потрясения, имевшие место в европейской истории, продемонстрировали необходимость защиты национальных меньшинств в целях стабильности, демократической безопасности и мира на континенте. Важно не только уважать этническую, культурную, религиозную, языко-

вую самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но и создавать условия, позволяющие выражать эту самобытность. Развитие терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении конституционной и территориальной целостности каждого государства.

В ст. 1 Конвенции провозглашается, что защита национальных меньшинств, прав и свобод лиц, принадлежащих к меньшинствам, является областью международного сотрудничества. Без ущерба для мер, принимаемых в развитии своей общей интеграционной политики, государства воздерживаются от любых действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле. В свою очередь, национальные меньшинства обязаны соблюдать национальное законодательство и уважать права других лиц. В 1992 г. ООН приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Как члены ООН страны связаны международными обязательствами по данному вопросу. Игнорирование прав меньшинств представляет собой угрозу международному миру.

В нашей республике действует закон «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь», который гарантирует свободное развитие национальных меньшинств, сохранение и развитие их культур, право изучения и пользования родным языком. Культурные объединения национальных меньшинств вправе осуществлять хозяйственную деятельность, устанавливая культурные связи с соотечественниками за пределами страны.

В Республике Беларусь проживают представители более 130 этнических групп. По данным переписи населения 1999 г., 81 % жителей являются этническими белорусами, 19 % — представителями других национальностей. Среди наиболее крупных групп 11 % — русских, 3,9 % — поляков, 2,4 % — украинцев, 0,3 % — евреев.

В Беларуси отсутствует межнациональная напряженность, нет каких-либо столкновений на этнической почве. Для белорусского общества характерны давние и прочные связи между этническими группами. Многие люди не придают национальной принадлежности человека никакого значения при выборе друзей, спутника жизни, деловых контактах и т. д.

Национальная политика Беларуси строится на понимании белорусской нации как *согражданства*, как совокупности граждан раз-

личных национальностей. Государственные структуры стремятся обеспечить оптимальные условия для развития культур всех национальностей. В республике действуют 122 общественных организации, представляющие граждан 24 национальных меньшинств. Их деятельность связана с изучением истории, культуры своих народов, с проведением встреч, семинаров, фестивалей, выставок, с налаживанием связей со странами происхождения. Создаются культурно-просветительские центры, самодеятельные коллективы народного творчества, школы выходного дня, проводятся республиканские фестивали национальных культур. Многоплановую работу с диаспорами проводят общественные организации: «Белорусское общество дружбы и культурной связи с зарубежными странами», «Белорусское общество по связям с соотечественниками за рубежом «Радзіма». Поддержку общественным объединениям оказывает Уполномоченный по делам религий и национальностей, призванный проводить эффективную этническую политику в интересах всех народов, проживающих на территории страны.

6.2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДВИЖЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В мировой истории развитие наций связано со многими конфликтами и войнами, с угнетением одних народов другими. В XX в. национально-освободительное движение колониальных народов привело к появлению ряда новых государств. Проблемы, затрагивающие развитие национальной культуры, государственности, и сегодня не утратили остроты и актуальности, периодически вызывая вспышки национальной розни и кровопролития в разных регионах мира.

Национальные движения по своему характеру противоречивы, так как в них участвуют различные политические силы со своими интересами, целями. Есть *сепаратистские* движения, ставящие задачу отделения той или иной этнической группы от государства, в котором она проживает. Движения, выступающие за объединение нескольких государств или присоединение части одного государства к другому, называют *ирредентистскими*. Выделяют государственный (имперский) национализм крупной нации, стремящейся навязать свои ценности другим национальным группам, в том числе путем насильственной ассимиляции. Противоположный тип движений — национализм наций, национальных меньшинств, стремящихся обеспечить себе экономические,

политические привилегии. Самое серьезное влияние на характер национальных движений оказывает их отношение к принципу национального самоопределения.

Национальное самоопределение понимается в основном в политическом плане как требование нацией создания собственного государства. Понятно, что стремление национальных групп, проживающих в многонациональных государствах, к отделению, политическому самоопределению подрывает целостность этих государств. На практике это требование противоречит принципу территориальной целостности государств. Если учесть, что в современном мире насчитывается несколько тысяч этнических групп, то требование создания для каждой из них независимого государства практически было бы абсурдным.

В реальной политике следует учитывать, что по своему содержанию принцип национального самоопределения не сводится только к достижению политической независимости. Речь идет и о культурном, правовом, психологическом содержании этого принципа, возможности национального развития в границах существующих государств. Иными словами, речь идет о демократизации национальных движений. Это тем более актуально, что в современном мире с его миграцией населения, смешением рас и народов уже невозможно разойтись по отдельным государствам. Люди различных национальностей вынуждены уживаться вместе, быть терпимыми друг к другу, с уважением относиться к другой культуре, обычаям, вере, соблюдать права людей независимо от их национальной принадлежности.

О принципах, на которых должно строиться решение национальных проблем, рассуждал выдающийся ученый конца XIX — начала XX в. И. А. Бодуэн де Куртенэ. Он считал, что государство не должно быть национальным, так же как оно не должно быть религиозным, сословным, партийным. Оно должно состоять из территориальных (экономико-географических) автономных образований, но никаких национально-территориальных автономий быть не должно. «Национальная автономия» достигается на основе закона о свободе союзов и обществ: группа людей любой национальности имеет возможность решать все свои культурные, бытовые и иные вопросы, как это могут делать группировки людей одной веры, одной партии. Не может быть речи о каких бы то ни было национальных, вероисповедальных стеснениях. Бесперспективно и опасно для гражданского мира разделять людей на «коренных» и «пришельцев». Некоторые ученые считают, что в шко-

лах язык преподавания должен определяться не государственной властью, а местным самоуправлением, согласно воле населения. Если какое-то национальное меньшинство требует преподавания на своем языке, то это требование должно быть удовлетворено за счет общинного, областного или государственного бюджета «в размере, соответствующем гражданским правам и платежной силе этого меньшинства» [4, с. 141—143].

6.3. ПРИЧИНЫ ЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ И ПУТИ ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Под этническим конфликтом принято понимать социально-политическую ситуацию, обусловленную несовпадением интересов отдельных этнических групп, государств в рамках единого этнического пространства и выражающуюся в их стремлении изменить сложившееся этническое неравенство или политическое пространство. В зависимости от состава участников выделяют:

- «горизонтальные» конфликты между этническими группами (осетино-ингушский, ферганский конфликт между узбеками и турками-месхетинцами и др.);
- «вертикальные» конфликты между этнической группой и государством (чеченский, нагорно-карабахский конфликты).

В основе конфликтов лежат как объективные, так и субъективные причины. Этнический фактор обычно выступает линией противостояния, когда социальные, политические, культурные, экономические противоречия проходят по этническим границам. Этнические конфликты сопровождают всю историю человечества, являются одним из самых распространенных видов социальных конфликтов. Несмотря на их многообразие, ученые отмечают общие характерные причины их возникновения и развития.

Среди причин этнических конфликтов главной выступают территориальные споры. Любое посягательство на этническую территорию воспринимается как посягательство на само существование этноса. Для обоснования территориальных претензий используются, как правило, исторические факты, принадлежность территории определенному этносу в прошлом. У сторон конфликта есть доказательства, закрепляющие их право на владение территорией. Потому территориальные проблемы в принципе неразрешимы, их постановка в программах политических движений свидетельствует о назревании этнического конфликта. Если най-

дено компромиссное решение, это не значит, что следующие поколения не возобновят конфликт.

Конфликтологи насчитывают свыше 70 очагов потенциальных (латентных, скрытых) территориальных конфликтов на земном шаре, наряду с открытыми, уже разгоревшимися. В таких условиях, чтобы избежать кровопролитных войн, следует соблюдать принцип нерушимости границ. Современные государства сложились в результате сложных геополитических процессов, двух мировых войн, миграций населения. Перестройка границ вряд ли приведет к новому справедливому и приемлемому для всех сторон порядку.

Большая часть этносов на Земле не имеет собственных государств. Некоторые этносы имеют различные формы государственности, включенные в состав других суверенных государств. По мере развития экономики, культуры, повышения фактического статуса этих этносов в их среде возникают движения, ставящие целью создание независимого национального государства. Лидеры национальных движений рассматривают отделение от другого государства как единственный способ этнического самоопределения и путь решения назревших проблем.

Второй важнейшей причиной этнических конфликтов является социально-экономический фактор. Это борьба за материальные ресурсы, разделение труда, политическую власть и т. д. Это безработица среди молодежи, малоземелье, люмпенизация значительной части населения. Среди материальных ресурсов важнейшими являются земля, ее недра, госбюджетное финансирование сфер образования, культуры. В полиэтничествах сложилось разделение труда между этническими группами. В ряде республик трудовые коллективы формируются на основе земляческой, клановой солидарности. Целые профессиональные, социальные слои приобретают этническую окраску, монополизируются целые профессии (например, коммерция). Различные сферы приложения труда дают различные доходы, что ведет к конкуренции, напряжению в межэтнических отношениях.

Сталкиваясь со сложными ситуациями, экономическими трудностями, люди ищут такую группу, которая станет опорой. Такой группой солидарности является свой народ, свой этнос. В связи с этим возникают требования выравнивания уровня жизни, представительства в элите, прекращения льгот, субсидий и экономической помощи другим народам. Эти конфликты возможно разрешать за счет перераспределения власти, экономических ресурсов при сохранении существующей структуры общества.

Серьезной причиной этнических конфликтов являются социально-психологические факторы, различного рода фобии, страхи, направленные на другие группы. Этнические группы стремятся поддерживать межгрупповые границы. Для них характерен этноцентризм (понятие ввел американский антрополог У. Самнер в 1906 г.) — это восприятие и оценка жизненных явлений сквозь призму традиций и ценностей собственной этнической группы, которая считается эталоном. Другие группы оцениваются как худшие, по отношению к ним проявляется враждебность, недоверие, презрение. Этноцентризм рассматривается как результат социокультурных процессов, а не врожденных свойств людей. Так, дети не имеют этнических стереотипов. Последние формируются в семейном воспитании, в процессе социокультурных контактов. Чем больше у детей контактов со сверстниками из других этнических групп, тем слабее формируются негативные стереотипы.

Этноцентризм рассматривается как механизм, поддерживающий дистанцированность данного этноса от других, прежде всего через этнические стереотипы — упрощенные, устойчивые, часто искаженные представления о моральных, умственных и иных качествах членов различных этнических групп. Психологическая роль стереотипа заключается в возможности быстрого и шаблонного реагирования в меняющихся условиях. Стереотипы существуют в рамках любой группы, могут стать питательной почвой для возникновения конфликтных ситуаций, однако их недостаточно для распространения межэтнической конфликтности.

Особую роль в возникновении этнических конфликтов играет идеологический фактор (национализм, религиозный фундаментализм). Особенно возрастает роль идеологии в переломные исторические периоды, когда возникают конфликты групповых интересов, этническая мобилизация. В различных странах мира всплеск идеологии национализма приходился на эпохи масштабных перемен: социальных революций, экономических депрессий, антиколониальной борьбы, распада социалистической системы. В стабильных обществах эта идеология не занимает в общественном сознании серьезных позиций. Французский социолог М. Доган выявил следующую закономерность: чем выше уровень образования, тем слабее националистические тенденции.

Усилению межнациональной напряженности способствует стремление национальных элит использовать религии и их институты в своих политических интересах. Принадлежность противостоящих сторон в конфликтной ситуации к различным конфессиям со-

здает много шансов для ее развития в полномасштабный конфликт. Усилению ожесточенности конфликта на деле способствует солидарность единоверцев из других стран (в том числе это поддержка поставками оружия боевиков). По подобной схеме развивались кровопролитные арабо-израильский, хорвато-мусульманский, сербско-хорватский, армяно-азербайджанский конфликты.

Причиной этнических конфликтов может выступать историческая память народов. Такие прошлые насильственные действия, как изменение границ, расчленение этнических общностей, вынужденное переселение, депортации народов, в определенных условиях могут стимулировать разжигание межэтнической розни.

Существуют различные типы классификаций этнических конфликтов. Так, В. А. Тишков выделяет *латентные (скрытые)* и *актуализированные (открытые)* конфликты. Латентные конфликты могут существовать десятилетиями, они не создают угрозы для жизни людей и могут перерасти в открытые лишь в определенных условиях.

По характеру действий сторон различают *насильственные* (войны, бунты, погромы) и *ненасильственные* (митинги, демонстрации, голодовки) конфликты.

По целям, выдвигаемым конфликтующими сторонами, выделяют *статусные* (борьба за создание своих национальных образований, увеличение объема властных полномочий этнической элиты), *территориальные* (спору из-за территорий, воссоединение этносов, сецессия), *культурно-языковые* (сохранение, возрождение языка, культуры этнического меньшинства).

В связи с частым возникновением конфликтов в различных регионах мира (с 1946 по 2000 г. произошло около 200 региональных конфликтов) возникла необходимость в их прогнозировании и урегулировании. В XXI в. на передний план выходят этнические, религиозные конфликты и сепаратизм внутри отдельных стран, что может привести к их распаду (Югославия, СССР). Сепаратисты есть почти во всех странах мира. Внутренние административные границы в некоторых странах могут стать внешними границами новых независимых государств.

Многоаспектный характер этнополитических конфликтов предполагает пути урегулирования, которые позволили бы использовать различные средства — политические, экономические, правовые, социально-психологические. Еще важнее предупредить конфликт, не дать ему перейти из латентной фазы в открытую. Накоплен серьезный опыт миротворческой деятельности в зоне этнического кон-

фликта прежде всего международными, государственными организациями. Технологии урегулирования конфликтов предполагают участие посредников, миротворцев, предложение уступок в обмен на льготы, восстановление прав этнической группы, изменение ее статуса. Конфликт может разрешиться и сам по себе в связи с утратой актуальности, истощения ресурсов и т. д. Урегулирование конфликтов предполагает разработку различных политических моделей. В этом процессе участвуют ООН, государства, дипломатические структуры. Наиболее распространенное средство примирения сторон — переговоры.

В региональных конфликтах задействованы, как правило, не только их непосредственные участники, но и крупные державы. Тем самым создается общая конфликтная линия в мировой политике. Разрешение этнических конфликтов, их предупреждение имеют важное значение для всего мирового сообщества. В современных условиях человечество создает правовые условия для разрешения национальных конфликтов. Всеобщая декларация прав человека (1948), Хельсинкский акт (1975), Парижская хартия (1990) провозглашают принцип равноправия наций и приоритет прав человека над правами нации и государства. Такие международные структуры, как Комитет ООН по правам человека, Совет ООН по устранению расовой дискриминации и другие, осуществляют контроль за соблюдением правовых норм.

В ряде стран создаются специальные политические механизмы, смягчающие межнациональные противоречия. Например, национальным меньшинствам предоставляются специальные квоты для участия их представителей в органах власти, используется концепция «со-общественной» демократии (А. Лейпхарт), учитывающая возможности представительства меньшинств в структурах власти, устанавливается определенная избирательная система и т. д. Важную роль играет стремление общества деполитизировать национальные отношения. В этом плане утверждается принцип национальной экстерриториальности, отрицающий жесткую зависимость существования нации от территории проживания. Такой подход был предложен О. Бауэром и К. Реннером, немецкими социал-демократами в конце XIX в. (культурно-персональная автономия). Борьба за национальное самоопределение должна идти не за часть государственного суверенитета, а за демократизацию полиэтничного государства, в котором всем национальностям предоставляются равные права для культурного, экономического и политического развития.

Библиографические ссылки

1. Широкогоров, С. М. Исследование основных принципов этнологии и этнографических явлений / С. М. Широкогоров // Отдельный оттиск из Т. LXVII Известий Восточного факультета Государственного Дальневосточного университета. — Шанхай, 1922. — С. 13.
2. Тишков, В. А. Этничность, национализм и государство в посткоммунистическом обществе / В. А. Тишков // Вопр. социологии. — 1993. — № 1. — С. 3—11.
3. Ян, Э. Государственное и этническое понимание нации : противоречия и сходство / Э. Ян // Полис. — 2000. — № 1. — С. 114—123.
4. Кармин, А. С. Основы культурологии : морфология культуры / А. С. Кармин. — СПб. : Лань, 1997. — 512 с.

Тема 7. ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ КАК НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ДИСЦИПЛИНА

В отечественной политической науке проблематика оценки публичной политики является достаточно новой сферой. Однако в XX в. оценка стала в большинстве европейских стран и США распространенной и уважаемой индустрией. По мере развития демократических институтов технологии оценки публичной политики получили распространение в странах Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки. Отдельные техники под эгидой ООН применяются в Индии, странах Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона. В 1990-е гг. в России регионализация и формирование сильных групп интересов на локальном уровне также привели к усилению в рамках государственно-управленческой науки интереса к технологиям оценки. Все более актуальным становится вопрос об оценке качества политики и ее последствий в Республике Беларусь.

Наиболее простое определение оценивания дал Т. Дай: «Оценка политики это изучение последствий политики» [1, с. 351]. В рамках оценочных исследований анализируется качество политических программ или действий, процесс их реализации и характер их последствий. Можно выделить два мотива, обуславливающих необходимость проведения оценочных исследований:

1. Политика — это сфера (в английском языке этому аспекту содержания политики соответствует понятие *policy*), в которой осуществляется соперничество интересов различных политических акторов, которые воплощаются в политических программах (*politics*), представляющих желаемые модели устройства общества или отдельных его подсистем и пути их формирования. Таким образом, политика как сфера (*policy*) представляет конкуренцию множества проектов (*politics*).

В ситуации выбора между этими проектами возникает потребность в обосновании преимуществ и недостатков каждого из них. Решить проблему выбора позволяет разработка критериев приемлемости и эффективности проектов, а также методик применения этих критериев, признанных всеми участниками политического процесса. Разработкой таких критериев, накоплением опыта их применения и занимается такая отрасль практической деятельности, как оценка публичной политики.

Таким образом, оценка публичной политики является средством социального и политического выбора. Использование приемов оценки позволяет из множества альтернативных политических программ выбрать наиболее приемлемую в данных социально-политических условиях при ограниченных материальных, человеческих и временных ресурсах.

2. Принятие политического решения всегда имеет целью направленное воздействие на социальные отношения. Реализацией решения занимаются органы государственного управления. Однако принятое и даже реализованное решение не всегда является причиной изменений в окружающей среде, а если эти изменения и происходят, то их последствия не всегда соответствуют тому, что было запланировано политиками. Так, Т. Дай заметил: «Знает ли правительство, что делает? — В общем, нет». Оно знает, какие законы издает, какие суммы выделяет, кто заинтересован в реализации решения и кто является его исполнителем. Но принятие закона либо программы не означает гарантированных изменений в окружающей среде. А реализация действий, предусмотренных законом или программой, не означает, что их последствия будут именно такими, какие были запланированы законодателем. Возникает необходимость в установлении обратной связи: в доказательстве того, что политические действия имели запланированный эффект. Оценка политики является способом определения управленческой эффективности. Применение методов оценки политики позволяет определить, насколько управленческие действия и решения до-

стигли своей цели, т. е. выяснить, был ли у них результат. Результаты, полученные в ходе оценочных исследований, позволяют вносить коррективы как в отдельные политические программы, так и в политический курс в целом.

Таким образом, процесс оценивания можно понимать в *узком* (управленческое понимание оценки) смысле и в *широком* (политическое понимание оценки).

Оценка публичной политики в узком смысле (управленческое понимание оценки) — это процесс анализа общей эффективности программ либо решений центральных и региональных органов государственного управления, действий этих органов, предпринимаемых для достижения поставленных целей, или выявление относительной эффективности нескольких программ по отношению к одной цели. В соответствии с определением Европейской комиссии «целью оценки является проверка истинных причин вмешательства в дела общества, проверка воспроизводимого удачного опыта и провалов политики, чтобы избежать их повторения, и отчет перед гражданами».

Таким образом, задачей оценочного исследования в контексте государственного управления является выявление того, достигли ли программы или действия правительства своих целей. Если нет, то почему. Независимо от результата реализации программы задачей оценивания является выявление путей оптимизации программного вмешательства.

Оценка публичной политики в широком смысле — это часть прикладного политического анализа, аналитическая процедура, направленная на эмпирическое осмысление и анализ политического процесса, попытка выявить реальные последствия проводимой политики и возможные результаты политики планируемой. В контексте политического процесса оценка состоит в эмпирическом исследовании содержания и результатов политических действий в целях повышения общего качества политики в любой отрасли.

Задача оценочных исследований состоит в выявлении того, какое влияние оказали те или иные действия на общество и его отдельные подсистемы: на целевые группы и ситуации, в отношении которых проводилась политика; на группы, положение которых менять не собирались (косвенные группы); на будущее этих групп и социальной системы в целом; на органы государственной власти и управления.

В отличие от управленческого политическое понимание оценки предполагает не только выявление того, достигла ли програм-

ма или политика целей, которые в ней были поставлены, но и выявление общего эффекта от программы, даже если она не была полностью реализована. Помимо управленческого эффекта, широкое понимание оценки предполагает также выявление символического эффекта политики. Символический эффект состоит во влиянии действий органов государственной власти и управления на общественное сознание, ориентации граждан в отношении политической системы и политических институтов. Так, некоторые действия правительства, например, направленные на социальную поддержку граждан, борьбу с преступностью (для каждой политической системы характерен свой набор референтных действий), вызывают увеличение уровня поддержки независимо от того, насколько они достигли поставленных управленческих целей. Оценка в политическом смысле определяет уровень стабильности политической системы в целом.

Таким образом, управленческое понимание оценки является составной частью оценки политической. Однако этот факт не снижает значимости оценки в управленческом понимании. Так как именно проведение оценочного исследования как средства управленческого контроля, оценивание качества реализации целей, экономичности и функциональности действий правительства позволяют определить степень устойчивости власти. Поэтому на современном этапе управленческое понимание оценки является более востребованным.

При проведении оценочного исследования широко используются методы социальных наук (социологии, политологии, экономики, статистики, менеджмента). Результаты исследования позволяют формировать и корректировать политический курс, предсказывать и влиять на его результаты.

Оценка публичной политики — это отрасль политической науки. Но содержанием она наполняется в результате использования ее методов в политико-управленческой практике.

Для проведения оценки политических действий и формулирования выводов о качестве политических процессов разрабатываются специфические методы сбора, обобщения и анализа информации о политических процессах (технологии оценки).

Технологии оценки публичной политики — это конкретные приемы, которые позволяют определить и количественно выразить, насколько эффективными и результативными являются действия, планируемые, осуществляемые и реализованные правительством. То есть позволяют выявить, насколько результаты

политики соответствуют ее содержанию функционально (достигнуты ли цели и удовлетворены ли потребности населения), технологически (насколько оправдана деятельность каждого из подразделений, осуществляющих реализацию политики), а также определить, насколько удовлетворены граждане результатами деятельности правительства.

Технологии, применяемые для оценки политики в мировой практике, носят универсальный характер. Они одинаковы для различных стран и основываются на приемах, разработанных в рамках социологии, экономики, статистики и других наук.

Однако целью оценки является не только вынесение суждения о выполнении или невыполнении программы и количественное выражение степени достижения результата. Оценка процессов реализации политических действий, их результатов и последствий позволяет *сделать выводы о причинах неудач, обобщить успешный опыт*. Таким образом, продуктами оценочного исследования являются формулируемые на основе анализа удачного и неудачного опыта реализации программ рекомендации, позволяющие совершенствовать институты политической системы, процессы управления. В европейской политической науке эта значимая функция оценочных исследований обозначается термином «*learning from evaluation*» — проведение оценки позволяет извлечь уроки из предыдущего опыта. Результаты оценочного исследования дают материал, позволяющий лучше понять проблему и в будущем усовершенствовать институты и методы ее регулирования. То есть, применяя одни и те же технологии в различных политических системах, в контексте проблем, значимых для этих политических систем в соответствии с приоритетами, значимыми для правительств, исследователи извлекают различные уроки.

Объектом оценки публичной политики являются конкретные политические программы (политики, politics), которые создаются для решения проблем в конкретных ситуациях в политической системе.

Предметом оценки публичной политики является результативность, эффективность формулирования и реализации общественных программ; процесс формирования программы, ее реализация, последствия действия программы и политики и общее состояние социальной системы и ее отдельных подсистем в результате реализации определенного курса.

Относительно того, кто является *субъектом* оценки публичной политики, существует несколько мнений. В самом общем

смысле субъектом оценки являются граждане, на которых направлены политические (управленческие) воздействия. Именно они в конечном счете заинтересованы в том, чтобы политика имела приемлемые результаты. Однако граждане не всегда в состоянии не только применить аналитические техники оценки, но даже грамотно представить свои интересы. Поэтому реальными субъектами оценки являются государство, государственные органы, а также аналитические центры, осуществляющие оценку по заданию этих органов. Существуют как государственные, так и негосударственные аналитические центры.

В зависимости от отношения к программе оценка может инициироваться, т. е. проводиться:

- 1) независимыми специалистами, которые не имеют отношения к программе (такая оценка называется внешней);
- 2) сотрудниками организации, не принимающими участия в программе (это — внутренняя оценка);
- 3) участниками программы.

В последнем случае процедуру называют самооцениванием. Однако независимо от того, кто заказывает и проводит оценочное исследование, в нем всегда присутствует три стороны: заказчик исследования; граждане, на которых направлено воздействие программы или политики; эксперты, которые непосредственно обеспечивают применение технологий и вынесение суждения. Таким образом, оценка публичной политики является средством экспертного сопровождения политико-управленческого процесса.

7.2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДИСЦИПЛИНЫ «ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ»

Оценка публичной политики как система практик возникла в рамках теории государственного управления в связи с осознанием потребности контролировать результаты политических действий. Сначала она существовала как система техник административно-контроля, затем развилась в самостоятельную индустрию.

Первые попытки оценить методами социальной науки удовлетворенность общества деятельностью государства имели место еще в середине XIX в. Так в 1833 г. А. Герри провел исследование, целью которого было выявление корреляций между развитием системы образования и уровнем преступности. В 1844 г. Ж. Деппи рассмотрел вопрос о полезности различных публичных сооружений: дорог, каналов и т. п. Однако эти попытки не имели

систематического характера и важны скорее для политической теории, чем для политической практики.

В развитии оценочных исследований можно выделить два периода. Первый период начинается в конце XIX в. и продолжается до 60-х гг. XX в. — в это время оценочные исследования рассматриваются как средство управленческого контроля. Их результаты были востребованы органами государственного управления преимущественно для внутреннего пользования. С 60-х гг. XX в. оценочные исследования приобретают публичный характер и результаты оценивания используются для обеспечения коммуникации между органами государственной власти и управления и гражданами.

Развитие оценочных исследований как средства управленческого контроля. В конце XIX в. западные политические системы столкнулись с рядом проблем: разочарование в демократии, осознание феномена коррупции, все более заметная на фоне становления массового общества и массовой политики неэффективность управленцев, проявляющаяся в неспособности решать конкретные общественные проблемы. В этот период предпринимаются первые попытки системной разработки критериев оценки эффективности управления, мотивированные поиском механизмов контроля над деятельностью чиновников. Увеличивается роль ученых в процессе разработки и оценки политических решений [2, с. 535]. В середине XIX в. в Великобритании предлагалось ввести систему найма и повышения по службе государственных служащих на основе учета заслуг [3, с. 162]. В связи с этим были разработаны: методики контроля реализации политических решений, критерии оценки эффективности деятельности органов государственного управления, количественные критерии, характеризовавшие деятельность соответствующих служб и их функционеров по выполнению своих обязанностей. В числе критериев качества работы муниципальных органов был, например, такой, как количество вывезенного соответствующими службами городского мусора. В научной и управленческой среде велись споры об уместности подобных критериев для оценки деятельности госаппарата.

Таким образом, к началу 20-х гг. XX в. усиливается внимание к проблеме контроля над управленческой деятельностью, создаются соответствующие институты. Наиболее известными учреждениями, занимавшимися вопросами разработки критериев эффективности государственного управления, были созданные в этот период в США бюро муниципальных исследований, Бруклинский институт. Однако конкретные результаты их работы были весьма незна-

чительны. В условиях либерального государства (вмешательство которого в социальную жизнь было относительно невелико и не предполагало дорогостоящих социальных программ) острой необходимости в совершенствовании техник управления и оценки не возникало. Оценка сводилась к контролю над соответствием действий чиновников правилам. Таким образом, вопрос об отчетности в управлении был важнее вопроса о его стоимости.

В 20-е гг. XX в. экономический спад привел к увеличению роли правительства в экономической сфере и в социальном секторе. В этот период разрабатываются и принимаются к внедрению ряд государственных программ, направленных на достижение экономических и социальных целей [4, с. 13]. Эти мероприятия стали известны как «новый курс» Рузвельта и положили начало новому этапу в процессе формирования технологий оценки. Расширение активности государства в социальной сфере создало необходимость в разработке более сложных методик оценки. С 20-х гг. XX в. значимым вопросом оценивания становится результативность действий чиновников в государственном секторе.

После Второй мировой войны сфера активности государства еще больше расширяется. В 1960-х гг. президент США Л. Джонсон объявил кампанию «войны с бедностью», призванную «выровнять» возможности, обеспечить повышение минимального уровня жизни. Были приняты к реализации множество федеральных программ, анализ которых составил классику оценочных исследований (программы Medicaid, Head-start) [5, с. 129—179].

Возросшие государственные расходы потребовали большего внимания государства к проблеме, актуализировали разработку технологий финансового контроля над эффективностью использования государственных средств. В 1964 г. корпорацией RAND были разработаны показатели для оценки производительности различных государственных служб. Внимание уделялось не только результатам деятельности, но и соотношению доходов и расходов. Оценка стала рассматриваться не только как подсчет достижений, но и как контроль над издержками управления. Эффективная политика понималась как политика, в первую очередь контролирующая расходы. В 1950—60-е гг. был создан инструментарий для осуществления этого контроля и оценки (в первую очередь финансовой) мероприятий по реализации политики. В его основе лежал системный подход. Для решения проблем управления были разработаны и применены методы обработки данных, анализ «затраты-выгоды» и «затраты-эффективность», технологии формирова-

ния и оценки государственного бюджета (программный бюджет, PPBS — система планирования, программирования и составления бюджета, ZBB — бюджет на нулевой основе) [6, с. 333—349]. В США начала формироваться так называемая «индустрия оценки», представляющая собою совокупность институтов, техник, мер, призванных обеспечить эффективность реализации политики посредством систематического анализа государственных программ и их результатов. Но разработанные в рамках «индустрии оценки» технологии применялись преимущественно для внутреннего пользования и были инструментами контроля над процессом управления со стороны самих управленцев.

Подобные тенденции имели место и в европейских странах, где после Второй мировой войны с обращением к идеям государства всеобщего благосостояния также увеличилась социальная составляющая политики, возросли государственные расходы. Следствием увеличения роли государства в экономике и социальной сфере стало развитие техник социального программирования и планирования и, как результат, разработка техник оценки программ.

Развитие оценочных исследований как средства коммуникации между органами государственной власти и управления и гражданами. Лишь в конце 60-х гг. XX в. оценочные исследования приобрели публичный характер. Х. Вольман выделяет три волны развития индустрии публичной политики. Первая начинается в 60-х гг. XX в., вторая — в середине 70-х; третья приходится на 80-е гг. На каждом из этапов социальные проблемы формировали новые представления о сущности оценки.

Странами-первопроходцами первой волны были США, Германия и Швеция.

В 1960—70-х гг. развивается концепция государства всеобщего благосостояния. Со стороны общества реакцией на расширение активности государства стало возникновение социального недовольства. Социальные волнения конца 1960-х гг. потребовали коррекции процесса реализации и оценки политики. Коррекция осуществлялась в трех направлениях: повышение управленческой эффективности, передача ответственности, расширение публичности. Эти направления реформ стали основой для становления дисциплины оценки публичной политики.

Необходимость повышения управленческой эффективности проявилась в росте внимания к экономической эффективности деятельности государства. В государственном управлении получили широкое распространение методы частного управления (но-

вый менеджери́зм), важной составляющей которых была оценка результативности использования ресурсов. Главным критерием при принятии управленческих решений стал критерий минимизации затрат и максимизации выгод. Усложнение социально-экономических задач государственного аппарата вызвало появление системы планирования и предварительного оценивания результатов. Необходимость планирования и предварительного оценивания обусловила запрос на научное обеспечение политики, концептуальное обоснование планируемых действий.

Передача ответственности за неэффективность политики на местный и отраслевой уровни была связана с децентрализацией и децентрализацией управления. Децентрализация предполагала передачу с центрального уровня на местный функций по выполнению государственных программ, децентрализация — права принятия решений и, следовательно, ответственности за их результаты. В США право реализации значительного количества социальных программ было перенесено с федерального уровня на местный уровень либо уровень штатов. За федеральным правительством было оставлено право финансирования программ и контроля за качеством их выполнения. Это стимулировало развитие аналитических структур в рамках государственного сектора и независимых институтов.

Расширение публичности обсуждения и решения проблем проявлялось в «открытии» дискурса по анализу и обсуждению социальных проблем, в появлении «новых политических форм» и новых профессионалов оценки и реализации публичной политики (экспертов, социальных работников). Как результат, сформировалась современная модель оценочных исследований, в основе которой лежала идея о том, что противоречия между политическими акторами могут быть разрешены путем объективного научного дискурса и поиска лучшего решения. Дискурс по вопросам оценки результатов политики должен носить *публичный* характер.

Таким образом, к 1970-м гг. процедура оценки публичной политики становится циклическим процессом, обеспечивающим обратную связь на всех этапах реализации политики.

Развитие индустрии оценки в период второй волны (с середины 1970-х гг.) определялось следующими факторами: развитием интегрированного мирового экономического пространства; нефтяным кризисом, вызвавшим необходимость сбережения ресурсов; бюджетными кризисами, охватившими многие страны. Возникает запрос на сокращение бюджетных расходов. Важным критерием оценки становится экономичность политики, обеспечива-

ющая оптимальное использование денег налогоплательщиков. Задачей оценивания становится контроль над издержками, анализ того, насколько оптимально используются ресурсы. Происходит переход к модели государственного управления (New Public Management), ориентированной на маркетинговую, децентрализацию, результативное управление.

Среди европейских стран, в которых основные трансформации оценивания в рамках «второй волны» были наиболее ярко выражены, выделяют Великобританию и Нидерланды.

В 1980—90-е гг. увеличивается ориентация на использование методов частного управления. Значимыми становятся проблемы минимизации расходов государства посредством привлечения граждан к участию в управлении, использования высоких технологий.

Происходит переход к внутреннему оцениванию: оценивание деятельности государственных органов производится в основном внутренними институтами оценивания по выработанным индикаторам с отчетностью через определенный промежуток времени и в регламентированном порядке.

Так, в США в 1983 г. создается Национальный консультативный совет по вопросам производительности. В 1988 г. Р. Рейган издает постановление А-76 о необходимости повышения эффективности управления в государственном секторе посредством прямой конкуренции с частным сектором и снижения затрат. Разработана система грантов для перенесения значительной части расходов и ответственности на уровень штатов и местных правительств.

Таким образом, к концу 1990-х гг. оценочные исследования быстро превратились в индустрию оценки со специфической системой методов, правил их применения, институциональной базой. Сложились национальные и наднациональные сообщества оценщиков — специалистов по применению технологий оценочных исследований и интерпретации их результатов.

7.3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ ОЦЕНКИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Институциональная база для оценочных исследований представляет собою совокупность институтов, которые обеспечивают проведение оценочных исследований, правил организации исследований и использования их результатов. Как уже отмечалось,

методы оценки политики являются универсальными для различных стран. Однако характер организации исследования, порядок получения и использования его результатов зависят от конкретной страны, системы ее политических приоритетов и системы отношений, которые сложились между элитами и гражданами. Наиболее заметны отличия в организации оценочных исследований на примере стран Западной Европы.

Индустрия оценки в Европе сформировалась значительно позже, чем в США. Преобладание некорпоративных моделей представительства интересов в большинстве европейских стран обусловило меньшее внимание к проблемам эффективности управления.

Развитие оценочных исследований в Европе началось в северо-европейских странах: Дании, Швеции, Голландии. Другие европейские страны использовали техники, разработанные в США, приспособлявая их к специфике собственных политических институтов и характеру политической культуры.

В Европе сложились три модели организации институциональной структуры оценочных исследований: менеджерская, демократическая и плюралистическая. Особенности каждой из них определяются рядом факторов: политико-управленческими традициями, спецификой политического участия, историей развития оценочных технологий в конкретной стране.

Менеджерский подход рассматривает оценку как способ обеспечить оптимальное использование общественных ресурсов.

С точки зрения сторонников этого подхода, оценка должна производиться независимыми экспертами. Предполагается, что результаты оценки могут и должны объективно отражать состояние объекта управления. Поэтому эксперты не избираются населением, а являются людьми, обладающими соответствующей квалификацией, владеющими методологией оценки.

Базовыми принципами менеджерского подхода являются независимость оценщика и объективность метода. Как правило, для проведения оценки программ используются представители независимых агентств.

Так, например, в 1980-х гг. в Великобритании многие функции реализации политики были переданы независимым агентствам, деятельность которых незначительно (на уровне общих правил деятельности) регламентировалась правительством.

Такой подход к организации оценки политики получил название «Value for money». В его основе лежал принцип экономической эффективности, понимаемой как максимально эффективное

использование ресурсов. Казначейство выпускало специальные «Зеленые книги», содержавшие технические инструкции для оценки деятельности и ее результатов в различных сферах управления. Оценка политик и программ проводилась независимыми экспертами.

Демократический подход рассматривает оценку как способ отчетности перед гражданами, по возможности включающий деятельность самих граждан.

Возникновение демократического подхода связано с кризисом традиционной системы политического представительства, осуществляющегося через политические партии, профсоюзы и т. д.

Оценка определяется как «суждение граждан о качестве публичной политики». Такое суждение может быть вынесено лишь в результате публичных дебатов. Основной целью демократического подхода является обеспечение прозрачности политического процесса. В рамках демократической модели оценки создаются механизмы непосредственной подотчетности государственных органов гражданам.

Оценочные суждения выносятся специально избранными представителями общественности. Профессиональные оценщики могут лишь осуществить техническую подготовку процедуры волеизъявления граждан. Назначение оценки не только оценить, но и показать то, насколько действия органов государственной власти соответствуют общепризнанным критериям.

Примером демократического подхода к оценке являются общественные консенсусные конференции в Дании, в рамках которых граждане имеют возможность осуществлять оценку отдельных программ, технологий посредством диалога с профессиональными экспертами по вопросам, на решение которых призваны воздействовать эти программы. Конференции должны были привлечь внимание общества к проблеме.

В плюралистическом (партисипаторном) подходе целью оценки публичной политики является коллективное решение проблем при участии как граждан, так и экспертов. Плюралистический подход совмещает элементы менеджерского и демократического, т. е. стремится совместить развитые технологии с учетом общественного мнения.

С точки зрения сторонников этого подхода, оценка — это часть процесса совместного решения проблем. Она должна производиться теми, кто непосредственно вовлечен в политическое действие. Оценка программы представляет собою процесс, в ходе ко-

того на основе общедоступной информации общественностью выносятся решения, приемлемые для всех. Но при этом оценка должна быть беспристрастной. При принятии решения о качестве программы должна быть использована вся доступная информация, учтены позиции политических администраторов и публичных деятелей, достигнуто согласие между ними.

Так, специфической чертой национальной системы оценки во Франции является вовлечение в процесс оценки как представителей различных сфер и уровней управления (министерств, местных властей), так и представителей заинтересованных групп.

7.4. ВИДЫ ОЦЕНОЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Любое оценочное исследование всегда осуществляется применительно к конкретной программе, политике, поэтому его можно охарактеризовать как оценку программы. Программная оценка представляет собою анализ процесса реализации программы (решения), осуществляемый с помощью специфических технологий.

В качестве программы может рассматриваться не только документ, формально являющийся программой, но и любая реализуемая либо планируемая система действий, которая должна оказать влияние на окружающую среду (*politics*).

Выделяют несколько уровней оценки: оценивание на национальном уровне, на уровне программы в целом, а также на уровне компонентов этой программы.

В зависимости от того, какие аспекты программы или политики подвергаются анализу, принято выделять: процедурную и проблемную оценки.

Под *процедурной оценкой* понимают вид оценки, состоящий в выявлении соответствия действий участников программы стандартам, заложенным в самой программе или в законодательстве.

Процедурная оценка включает:

1. Контроль над процессом формирования программы или политики. В ходе процедурной оценки определяется, насколько процесс формирования программы соответствует правилам (закону и инструкциям, определяющим процедуру формирования программы), целям политики в целом.

2. Анализ того, как используются средства, выделенные на реализацию программы или политики, в процессе выполнения действий, запланированных в программе.

3. Выявление того, происходит ли реализация программы в целом. В рамках этого аспекта оценки выявляется, насколько правильно (в соответствии с планом) действуют министерства и ведомства, рядовые чиновники на местах. Для достижения результата необходимо, чтобы все уровни действовали согласованно в пределах своей компетенции.

Разновидностью процедурной оценки является имплементационная оценка, в рамках которой акцент делается на анализе процедуры реализации политики. Оценивается не только правильность действий, но и результаты каждого из действий, предпринимаемых в ходе имплементации.

Проблемная оценка производится посредством анализа отдельных сегментов и процедур формирования и реализации политики в целях систематического эмпирического контроля проведения политики и общественных программ, выявления их воздействия на целевые группы и ситуации в рамках задач, которых они стремились достичь.

При проведении проблемной оценки этапы оценочного исследования соответствуют стадиям формирования и реализации программы и политики.

Можно выделить три стадии функционирования (жизни) программы и соответствующие этим стадиям три этапа ее оценки.

На первом этапе жизни программы происходит ее разработка, определяются основные проблемы, создающие необходимость в программе, цели, задачи, адресные группы программы, планируются действия органов государственной власти, которые будут предприниматься для решения проблем. На этом этапе проводится предварительная оценка программы, задача которой оценить качество логики и перспективы выполнимости программы.

На втором этапе жизни программы осуществляются действия по ее реализации, происходит имплементация программы. На данном этапе задача оценочных исследований состоит, во-первых, в осуществлении мониторинга действий органов государственного управления; во-вторых — определении их соответствия тому, что было запланировано в программе; в-третьих — выявлении их промежуточных результатов; в-четвертых — в выяснении того, насколько эти результаты соответствуют запланированным.

Последняя стадия жизни программы состоит в анализе результатов программы после окончания ее реализации. Как правило, на этом этапе не только выносится суждение о выполнении или невыполнении задач, определенных на первом этапе, но и

проводится анализ последствий, обобщается позитивный опыт и выявляются недостатки. То есть на этом этапе определяются проблемы, которые необходимо решить в будущем.

Таким образом, последний этап жизни выполненной программы может быть рассмотрен как первый этап жизни новой программы. Эта последовательность отражает циклический характер планирования-оценки. Взаимосвязь процедур планирования, реализации и оценки программ называется циклом *планирования-оценки*.

В зависимости от того, на каком этапе оценивания и с какой целью проводятся оценочные исследования, принято выделять следующие виды исследований:

1. Исследования, которые проводятся на этапе планирования программы.

1.1. Определение возможности оценивания (evaluability assessment).

Оценивание программы или политики начинается уже на этапе ее формирования. Формулирование целей и задач программы предполагает установление того, какой эффект она должна оказать на объект управленческого воздействия. Соответственно, уже на этапе формирования программы необходимо определить, по каким признакам мы будем в дальнейшем судить о достижении целей.

Х. Вольман отмечает, что этот вид оценки «выясняет, могут ли та или иная политика / программа / мероприятие быть адекватно оценены вообще» [7, с. 67]. На этом этапе оценки проводится анализ контекста политики или программы с целью установить саму возможность ее оценивания, а при положительном результате и ту степень, в которой она может быть оценена. Определяются вопросы, на которые необходимо будет получить ответ при оценке реализации программы. Определяются индикаторы достижения целей программы, которые наиболее точно позволяют зафиксировать влияние программы на объект управленческого воздействия. Определяется организационный и процедурный порядок мониторинга. Выявляются угрозы и риски, снижающие вероятность достижения целей.

Предназначение этого вида оценки состоит в том, чтобы более четко понять и представить логику программы и определить ее цели.

Целью подготовительной оценки является проверка логичности структуры программы.

1.2. Оценивание ex-ante, или предварительная, прогнозная оценка.

Оценочное исследование направлено на изучение возможного хода будущей политики, прогнозирование основных «узких мест», конечных результатов, социальных эффектов и побочных воздействий, предварительную оценку результатов программы, которая должна быть реализована в будущем.

Например, устав структурных фондов ЕС закрепляет правило: каждая программа должна быть предварительно оценена Координационным советом по оценке, который анализирует концепцию программы.

Совет выявляет, насколько качественно разработана стратегия программы. Чем отличается программа от предыдущих мероприятий в этой области и насколько учтены при составлении программы наработки этих мероприятий. Оцениваются логика и внутренняя непротиворечивость программы. Оценивается внешняя связанность программы: насколько программа соответствует общей линии политики страны (где осуществляется программа) и системе мероприятий, которые реализуются в области, подвергающейся воздействию программы на данном этапе. Оценивается соответствие действий в программе законодательству страны. Выявляются источники финансирования как программы в целом, так и ее отдельных мероприятий. Предварительная оценка программы включает: выявление потребности в проведении программы либо политики; определение адресных групп — реальных либо номинальных групп, нуждающихся в реализации мероприятий, предусмотренных программой; анализ того, какие группы наиболее заинтересованы в реализации программы. А также предусматривает структурную концептуализацию — выявление возможных последствий для целевых групп, оценку влияния внешней среды.

2. На этапе реализации программы проводится среднесрочная оценка (оценивание on going).

Этот вид оценки называется также текущей, сопровождающей или формирующей оценкой. Понятие введено М. Скривеном.

Формирующая оценка происходит во время реализации программы или мероприятия. Она используется для установления обратной связи. Анализ промежуточных результатов выполнения программы, определение «все ли идет по плану» позволяет скорректировать стратегию и таким образом избежать негативных последствий, не предусмотренных на этапе формирования программы.

Промежуточные результаты оценивания используются органами государственного управления, осуществляющими реализацию программы, и транслируются всем заинтересованным социальным акторам, принимающим участие в реализации программы или испытывающим ее воздействие. На этой стадии оценивание носит аналитический характер. Результаты анализа реализации программы позволяют вмешиваться в процесс ее выполнения, более четко нацеливать на достижение запланированных целей, или даже корректировать цели программы в ходе ее реализации, «перенастраивая» программу. Задачей среднесрочной оценки является интервенционное воздействие на процесс реализации политики и когнитивно-коммуникативное воздействие (обучающее в процессе).

Назначение формирующей оценки — определить действия, которые необходимы для корректировки программы в ходе ее реализации.

М. Хоули выделил пять шагов формирующей оценки:

1. Определение рамок проблемы (программы) — выявить, какие организации, адресные группы какого уровня необходимо изучить при оценке. Выделить критерии, по которым можно будет оценивать действия либо результаты действий в отношении этих групп.

2. Сбор информации о программе — на основании выделенных критериев собрать данные, свидетельствующие о том, как происходит реализация программы.

3. Моделирование — сформировать модели, отражающие взаимосвязи между реальной деятельностью и целями и задачами программы.

4. Анализ непротиворечивости программы — определить, насколько результаты, которые могут вызвать действия по реализации программы, соответствуют целям программы.

5. Представление программы заказчику.

В ходе формирующей оценки может как выявляться дополнительная информация о специфике программы и ее последствиях, так и фиксироваться соответствие программных действий и их результатов критериям, определенным на этапе *ex-ante*.

3. На этапе анализа результатов программы проводится оценивание ex-post (суммирующая, итоговая оценка).

Суммирующая оценка производится после завершения реализации программы (политики). Она включает: оценку воздействий и оценку последствий.

Оценка воздействий состоит в выявлении общего эффекта программы, ожидаемых и побочных результатов.

Оценка последствий выявляет, произвела программа либо проект какие-либо видимые эффекты.

Понятие «суммирующая оценка» введено М. Паттоном. Основная цель этого вида оценки — проконтролировать успешность реализации программы. Выяснить, достигнуты ли, и если да, то в какой степени, цели, запланированные в программе. Если есть побочные эффекты, выяснить, в чем они состоят, какое влияние оказывают на окружающую среду и насколько связаны с программными мероприятиями.

При суммирующей оценке используются социологические и статистические методы сбора и анализа информации.

На современном этапе в ряде стран делаются попытки унифицировать оценку ex-post. Так, в 1996 г. Европейская комиссия провела оценивание ex-post ряда программ и на основании полученных данных сформулировала методологию суммирующей оценки, а также коэффициенты для анализа эффективности программ.

Суммирующая оценка определяет: насколько достигнуты цели, поставленные в программе; существует ли связь между деятельностью и результатами программы; какие действия и мероприятия оказали решающий эффект на результаты программы, а от каких можно было бы отказаться; насколько экономична программа; можно ли при реализации подобных программ затрачивать меньше ресурсов; насколько значимы непредвиденные эффекты программы и можно ли было их предупредить.

В зависимости от того, кто осуществляет оценку, выделяют внутреннее и внешнее оценивание.

Внутреннее оценивание, или «самооценивание», проводится самим органом государственной власти, реализующим программу: либо непосредственно подразделением, осуществляющим реализацию программы, либо специальным подразделением, в функции которого входит оценка. Самооценка является важным фактором, обеспечивающим обратную связь в политико-управленческом процессе.

Этот вид оценки иногда называют внутренним аудитом реализации программ (действий) органа государственной власти, коммуникативным оценочным исследованием. Его назначение — извлечь уроки из анализа удачного и неудачного опыта реализации программы. Он позволяет обеспечить постоянное поступление информации об изменении ситуации в ходе реализации программы, а

также мониторинг работы органа государственной власти. В. Цыганков отмечает, что внутреннее оценивание применяется там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации, либо там, где издержки на процедуру внешнего оценивания выше, чем неточности, в силу политической ангажированности органа оценивания (например, при текущем мониторинге реализации ведомственных целевых программ). Как правило, внутреннее оценивание проводится в форме *on-going* при оценке реализации программы.

Внешнее оценивание называют также «интервенционным оценочным исследованием». Проводится внешним оценщиком, активно вмешивающимся в ход реализации политики или программы. Основное назначение — скорректировать программу с помощью воздействий извне. Внешнее оценивание может производиться политическим или административным органом, в компетенцию которого входит контроль за государственными и / или отраслевыми программами (казначейство, министерство финансов, парламент, счетная палата). В странах, где преобладает внутреннее оценивание программ, эти органы лишь определяют общие правила оценки.

Внешнее оценивание может проводиться также независимыми экспертами, представителями аналитических центров университетов и может носить как исследовательский, так и консультативный характер. Этот вид оценочных исследований, как правило, осуществляется по инициативе органа, чья деятельность подвергается анализу. Такой вид исследования иногда называют аналитической оценкой. Дистанцированное аналитическое исследование проводится внешним по отношению к программе оценщиком, который дает заключение о ходе реализации программы.

Оценку программы могут также производить лица, на которых направлено действие программы (представители адресных групп). Такой вид оценки называется «оценка участниками» (партисипаторная оценка). Как правило, необходимость в оценке участниками возникает в тех случаях, когда существуют значительные различия в менталитете и образе жизни тех, кто осуществляет реализацию программы, и тех, на кого она направлена. Так, оценка участниками часто используется ООН при реализации программ в слаборазвитых странах.

Преимуществом партисипаторной оценки является большая информационность. Как правило, те, кто испытывает на себе воздействие программы, могут сформулировать более подходящие и

чувствительные к изменению ситуации индикаторы оценки реализации программы, чем те, кто ее осуществляет.

Оценивание может быть первичным и вторичным (meta-analysis). *Первичное оценивание* основывается на данных о программе (первичных данных). *Вторичное* — ориентировано на вторичный анализ данных («оценивание оценивания»). Вторичное оценивание — это анализ данных о новых проблемах, выявленных в ходе реализации программы, и новых методах, использованных для их решения. Его цели: оценить корректность проведения первичного исследования, устранить некорректные приемы применения оценивания и распространить положительный опыт оценивания. Можно сказать, что посредством проведения вторичных оценочных исследований выполняется принцип извлечения уроков из оценки: с ее помощью организации, которые проводят оценку самих себя и корректируют свои действия.

Помимо оценочных исследований на всех этапах реализации программы могут осуществляться мониторинг и аудит программы.

Мониторинг — текущее наблюдение за изменением окружающей среды под воздействием программных действий с целью описать и осмыслить эти изменения.

Мониторинг проводится посредством сбора и отслеживания информации о реализации программы на основе предварительно сформулированных индикаторов.

Выделяют мониторинг программы (сбор фактов о том, как реализуется программа), мониторинг прямых и косвенных эффектов, либо мониторинг целевых групп (сбор фактов о том, как целевые группы реагируют на изменение условий окружающей среды под воздействием программы).

В отличие от оценочного исследования при мониторинге не ставится задача аналитического осмысления хода программы и вынесения суждений о ее качестве. Посредством мониторинга лишь фиксируется факт наличия со стороны объекта управления реакции на управленческое воздействие. Мониторинг позволяет обеспечить нормальное управление воздействиями и осуществлять регулярное отслеживание их последствий. Оценка дает возможность анализировать имплементацию программы на основе анализа последствий, результатов и воздействий, которые программа оказала на общество. Оценка обычно начинается с выработки критериев для анализа, которые выбираются на основе оцениваемого публичного действия. Мониторинг же может использоваться как прием в ходе проведения оценочного исследования.

Аудит определяет, насколько соответствуют правилам действия, предпринимаемые в ходе реализации программы. Анализирует программу с точки зрения тех критериев, которые predeterminedены в программе заранее, — бюджета, регулирования, профессиональных стандартов. В зависимости от объекта и целей выделяют финансовый аудит, аттестацию, аудит выполнения работы, аудит эффективности и результатов программы и др.

Таким образом, в отличие от мониторинга и аудита, оценка предназначена не столько для контроля над реализацией программы, сколько для ее корректировки в ходе реализации, и поэтому осуществляется на основе сотрудничества экспертов-оценщиков и лиц, заинтересованных в реализации программы.

Библиографические ссылки

1. *Dye, T. R.* Understanding public policy / T. R. Dye. — N. Y. ; Englewood, 1986. — 450 p.
2. Политическая наука : новые направления. — М., 1999. — 814 с.
3. *Василенко, И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. — М., 2000. — 199 с.
4. *Стиглиц, Д.* Экономика государственного сектора / Д. Стиглиц. — М., 1997. — 720 с.
5. The evaluation of social programs. — London, 1976. — 650 p.
6. *Миллер, Д. Д.* Производительность и бюджетный процесс // Эффективность государственного управления / общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. — М., 1998. — 848 с.
7. Evaluation in public-sector reform / ed. by H. Wollmann. — Cheltenham ; Northampton, 2003. — 284 с.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
-------------------	---

Тема 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

1.1. Социальное, государственное и политическое управление	4
1.2. Эволюция науки о государственном управлении	7
1.3. Уровни, виды и методы государственного управления	12
1.4. Принятие политических решений	20

Тема 2. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ В ТЕОРИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

2.1. Статические модели в интерпретации процесса принятия политико-управленческих решений	27
2.2. Динамические модели в интерпретации процесса принятия политико-управленческих решений	41

Тема 3. ПРОЦЕСС ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. Институциональный и системный подходы к анализу центров государственного управления и принятия управленческих решений	44
3.2. Методы инструментализации государственной политики и управления	51
3.3. Механизм государственной политики. Взаимосвязь механизмов принятия решений с организацией государственного управления	56

Тема 4. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА, ЕЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ФОРМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ

4.1. Понятие «социальная политика»	64
4.2. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь	77

Тема 5. КОНФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

5.1. Религиозные факторы в современном политическом процессе	79
5.2. Государственно-конфессиональные отношения.....	86

Тема 6. ЭТНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

6.1. Социально-этнические общности как субъекты и объекты политики	100
6.2. Национальные движения в современном мире	113
6.3. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования	115

Тема 7. ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7.1. Оценка публичной политики как научно-практическая дисциплина.....	120
7.2. Возникновение и развитие дисциплины «Оценка публичной политики»	125
7.3. Институциональная структура организации оценки публичной политики	130
7.4. Виды оценочных исследований	133

Учебное издание

**Решетников Сергей Васильевич
Антанович Нина Арсеньевна
Гречнева Елена Федоровна и др.**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
И УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

**Пособие для студентов юридического факультета,
обучающихся по специальности 1-23 01 06
«Политология (по направлениям)»**

*Редактор Г. В. Лозовская
Художник обложки Т. Ю. Таран
Технический редактор Т. К. Раманович
Корректор Е. В. Дмитриенко
Компьютерная верстка С. Н. Егоровой*

Подписано в печать 30.12.2009. Формат 60×84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура SchoolBook. Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,37.
Уч.-изд. л. 8,73. Тираж 250 экз. Зак.

Белорусский государственный университет.
ЛИ № 02330/0494425 от 08.04.2009.
220030, Минск, проспект Независимости, 4.

Отпечатано с оригинала-макета заказчика.
Республиканское унитарное предприятие
«Издательский центр Белорусского государственного университета».
ЛП № 02330/0494178 от 03.04.2009.
220030, Минск, ул. Красноармейская, 6.